

EL COLEGIO DE MÉXICO
Centro de Estudios Sociológicos
Doctorado en Ciencia Social con Especialidad en Sociología

Promoción 2000-2003

**Policía y encuentros con la ciudadanía en Ciudad
Nezahualcóyotl**

**Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencia Social con
especialidad en Sociología que presenta:**

Carlos Silva Forné

Director de Tesis: Dr. Arturo Alvarado Mendoza

México, D.F.

Diciembre 2008

Índice

Introducción	7
Capítulo 1. La crisis de la seguridad y las respuestas institucionales y sociales	11
1.1 La nueva situación del delito y la seguridad	11
1.1.1 Las altas tasas delictivas	13
1.1.2 El reconocimiento a las limitaciones del actor estatal	15
1.1.3 Las nuevas sensibilidades culturales	17
1.2 Las respuestas y los actores	20
1.2.1 Intentos de reforma policial	21
1.2.2 Estrategias de prevención: situacional y social	24
1.2.3 Los nuevos estilos policiales	29
1.2.4 La participación de la sociedad civil	35
Capítulo 2. Función, organizaciones y cultura policial	38
2.1 Función policial y democracia	38
2.2 Función policial y orden social	41
2.3 Características de las organizaciones policiales	44
2.4 Cultura policial	46
2.4.1 Principales componentes de la cultura policial	46
2.4.1.1 Distancias y matices del concepto	46
2.4.1.2 Cultura de la policía: ambientes/mecanismos de respuesta	50
2.4.2 Transmisión y cambio en la cultura policial	56
2.4.3 Organización y cultura policial en México	57
Capítulo 3. Esquema teórico para el análisis de la relaciones entre policía y población	72

3.1 Marco teórico para el análisis de las interacciones policía-ciudadano	72
3.1.1 Teoría general sobre las interacciones sociales	72
3.1.2 Esquema de análisis de las interacciones policía- ciudadano	80
3.2 Principales hipótesis acerca de las interacciones policía-ciudadano	90

Capítulo 4. Comportamiento policial en el municipio de Nezahualcóyotl **94**

4.1 El Municipio y la Policía del Nezahualcóyotl	94
4.1.1 Estudio de caso en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México	94
4.1.2 Características generales del municipio	96
4.1.3 Seguridad Pública y Policía	98
4.1.3.1 Incidencia delictiva	98
4.1.3.2 Estado de fuerza y organización del servicio	100
4.1.3.3 Nuevas estrategias	101
4.2 Características de la Encuesta de contactos policía-ciudadanos en el municipio de Nezahualcóyotl	103
4.2.1 Objetivos	103
4.2.2 Unidad de análisis	105
4.2.3 Dimensiones y variables	105
4.3 Principales resultados de la Encuesta de contactos policía-ciudadanos en el Municipio de Nezahualcóyotl	108
4.3.1 Características de la población que tuvo contacto con la policía	108
4.3.2 Tipos de contacto con la policía	117
4.3.2.1 Sociedad y policía en contacto frecuente y cotidiano	117
4.3.2.2 Contactos comunitarios más allá del delito	118
4.3.2.3 Contactos conflictivos desde la población	121
4.3.2.4 La importancia de los controles por sospecha	122
4.3.2.5 Faltas de tránsito y retenes vehiculares	124
4.3.2.6 Contactos de “control” y de “atención a la ciudadanía”	125

4.3.3	Contactos con la policía según sexo. En control social sobre la población masculina	126
4.3.4	Contactos con la policía según grupos de edad. Las detenciones por sospecha y los jóvenes	129
4.3.5	Contactos y tipos de policía. Las faltas de tránsito un “control” que todos cumplen	134
4.3.6	Contactos con la policía y ubicación temporal. La relevancia de los “fines de semana” y los problemas de la “noche”	135
4.3.7	Dinámicas en los contactos con la policía: revisiones, traslados y acusaciones por cometer delitos o faltas administrativas	138
4.3.8	La “mordida”, la negociación de la capacidad de sanción policial	144

Capítulo 5. Satisfacción con el trabajo policial **146**

5.1	Relevancia y antecedentes de investigación de la satisfacción de la ciudadanía con el desempeño policial	146
5.2	Satisfacción en encuentros con la policía en el Municipio de Nezahualcóyotl	148
5.2.1	Índice de satisfacción en encuentros iniciados por la ciudadanía	153
5.2.2	Índice de satisfacción en encuentros iniciados por la policía	157
5.3	Determinantes de la satisfacción con el desempeño policial en encuentros iniciados por la ciudadanía y en encuentros iniciados por la policía	163
5.4	La importancia de la percepción de la “calidad del trato” como determinante de la satisfacción en detenciones policiales	177
5.4.1	“Resultados” y “calidad del trato” como determinantes de la satisfacción en detenciones policiales	177
5.4.2	Percepción de “profiling” en las detenciones a los jóvenes del Distrito Federal	184

Capítulo 6. Uso y abuso de la fuerza policial **186**

6.1	Definiciones	186
6.2	Estrategias metodológicas para medir el uso y/o abuso de la fuerza policial	189

6.3 Uso de la fuerza y abuso policial en México	195
6.3.1 Uso de la fuerza en el Municipio de Nezahualcóyotl	196
6.3.2 Patrones del abuso policial en la Ciudad de México. Quejas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	203
6.3.2.1 Lógicas del abuso policial	206
Capítulo 7. Conclusiones	220
Anexo 1	229
Anexo 2	233
Bibliografía	242

Agradecimientos

La realización de este trabajo fue posible gracias al aporte de distintas personas e instituciones. En primer lugar agradezco a los integrantes del Jurado de Tesis: Dr. Arturo Alvarado, Dra. Rosa María Rubalcava y Dr. Héctor Fix-Fierro. Cada uno realizó comentarios muy valiosos a versiones anteriores de la tesis; los intenté aprovechar de la mejor manera posible. En segundo lugar a El Colegio de México A.C. y a todos los profesores y compañeros de la generación 2000-2003 del Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología. Gracias a la invitación del Dr. Arturo Alvarado participé del proyecto “Democratización, Empoderamiento Ciudadano y Reforma Policial” de El Colegio de México A.C. y Democracia, Derechos Humanos y Seguridad A.C. Como parte de dicho proyecto, y gracias al apoyo de la Fundación Tinker, se realizó la Encuesta de contactos policía-población en el Municipio de Nezahualcóyotl cuya información ocupa un lugar central en la presente tesis. En ese proyecto, como en otros, conté con la inestimable colaboración de los investigadores de Democracia, Derechos Humanos y Seguridad A.C.: Amparo Torres, Olivia Martínez y Ulises Urrisquieta. También agradezco al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde trabajé como Investigador, y que ha alentado la finalización de esta investigación, en particular por parte de la Coordinadora del Área de Investigación Aplicada y Opinión Mta. Julia Flores Dávila y del Director del Instituto Dr. Héctor Fix-Fierro. Ese aliento y colaboración es el de todos los integrantes del Área de Investigación Aplicada y Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Con distintos colegas he sostenido conversaciones e intercambios sobre mi tesis, a veces explícitamente sobre sus temas y problemas, a veces sobre temas afines, pero que en todos los casos han sido de gran utilidad para mejorarla. Dichos colegas son además y a su pesar buenos amigos: Alejandra Armesto, Emilio Blanco, Tabaré Fernández, Landy Sánchez, Sofie Geisler. Gracias.

Introducción

Los problemas vinculados a la seguridad pública y a las prácticas de actuación policial son una y otra vez señalados, en diferentes espacios, como prioritarios en México, social, política y económicamente. Bajo un consenso general sobre estos temas, luego, las demandas de distintos grupos de población y actores sociales tienen focos, objetivos y propuestas diversas, visiones que involucran formas divergentes acerca del tipo de sociedad a la que se aspira, y de su relación con la consolidación de una sociedad más democrática. Si México busca construir instituciones modernas de seguridad, dicha modernidad no sólo debe provenir de apuestas tecnológicas y de una operatividad y gestión policial profesional (deseables por supuesto), sino también de la modernidad de un sociedad que auto-reflexiona sobre el tipo de policía que desea, de los controles y las garantías con que quiere dotarse a sí misma, de las libertades que desea ver ampliadas o reducidas. Son decisiones políticas insoslayables, que reflejan reglas de convivencia a las que desea suscribir en un sentido clásico de contrato social. Esta dimensión política (implícita o explícitamente siempre presente) debe dialogar con los modelos, programas y estrategias que en México, como en otros lugares del mundo, hayan demostrado y demuestren ser los más exitosos en el logro de los objetivos que se propongan, y de la ponderación y lugar que se les quiera otorgar: ser más eficaz en controlar la incidencia delictiva, realizar un trabajo que respete los derechos de la población, distribuir de manera justa el servicio de seguridad a toda la población, disminuir la corrupción policial, etc. No se trata de objetivos excluyentes, por el contrario, en gran medida se refuerzan, pero los énfasis que se otorguen siguen siendo insoslayables. Las decisiones políticas en materia de seguridad, siguiendo esta línea de argumentación, deben contar con suficientes insumos cognitivos que permitan una discusión y evaluación razonada de los modelos y estrategias que se han tomado y que se tomarán a futuro.

Sin embargo, en México existe aún un monto reducido de investigaciones sobre la seguridad pública y el trabajo de la policía. Reducido en comparación con las líneas de investigación desarrolladas y acumuladas en otras políticas públicas igualmente relevantes como la educación o la salud pública. Reducido en su reflejo en los espacios

en instituciones universitarias y de investigación. Reducido en función de la importancia del gasto en materia de seguridad y de su crecimiento en las últimas décadas. Reducido en función de los derechos y daños a la integridad y dignidad de las personas puestos en juego.

Igualmente se trata de un campo de producción de conocimiento en movimiento y crecimiento desde universidades, instituciones de la sociedad civil e investigadores. Bajo dicho contexto, la presente investigación sólo busca ser un aporte más en la creación de conocimiento en la materia, que sólo puede ser incremental, crítica de sí misma y colectiva. El estudio discute un conjunto de problemas actuales sobre la seguridad y las organizaciones policiales, pero el centro de su análisis se basa en información sobre la relación entre policía y comunidad en el Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, a partir de una encuesta a población realizada a mediados del 2005. En este sentido, no puede ni pretende presentarse como un estudio de la relación entre policía y comunidad en México, fenómeno muy difícil de abarcar por la propia realidad de sus policías como por las propias diferencias nacionales. La seguridad pública en México es legalmente una responsabilidad compartida por los tres niveles de gobierno y por tanto tiene un carácter descentralizado¹. Las policías se organizan tanto por un criterio de función como por uno de jurisdicción. Por función existe una policía preventiva y otra judicial. Por jurisdicción a cada orden de gobierno le corresponde instituciones policiales propias. En el orden municipal sólo una policía preventiva, en los estados, el Distrito Federal y el nivel federal les corresponden tanto instituciones de policía preventiva como de policía judicial o ministerial.

La enorme mayoría de las policías del país y las que tienen un mayor contacto cotidiano con la población son las policías municipales y estatales. En ellas, al igual que en otras realidades institucionales, se reflejan las enormes disparidades del país entre municipios, estados y regiones (demográficas, sociales, económicas, políticas culturales, etc.). La realidad del municipio de Nezahualcóyotl, de su población y de su contacto con las policías que desarrollan funciones en dicho espacio, permite ampliar algunas

¹ El artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública *“es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.”* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 21.

hipótesis acerca de sus pautas de interacción a otros entornos urbanos del país. En particular con el área metropolitana de la Ciudad de México, zona a la que pertenece el municipio, y de la que se dispone de algunos datos comparables del Distrito Federal. No queremos dar a entender que sus resultados puedan ser generalizados a otras poblaciones e instituciones policiales, sino que existen elementos de juicio y otros resultados de investigación que nos permiten hipotetizar la presencia de problemáticas similares en más de un sentido, pero que deben ser corroboradas por futuros estudios.

El presente estudio está ordenado de la siguiente manera. En el primer capítulo se realiza una descripción general sobre los cambios en materia de delito, seguridad pública y respuestas institucionales a nivel global, con referencias más específicas a la realidad de América latina y de México.

En el segundo capítulo se abordan las principales características de las organizaciones policiales, del entorno externo social que por su función deben enfrentar los policías, como de su entorno interno institucional en el que se socializan, se integran en mayor o menor medida y dónde buscarán ser reconocidos y reconocerse. De los rasgos generales del trabajo policial se busca pasar a características más específicas que aparecen mayormente sedimentadas en las organizaciones policiales mexicanas, en particular rasgos culturales que reflejan arreglos institucionales informales, ya que dichos arreglos pueden dominar gran parte de las orientaciones e incentivos para la acción.

En el tercer capítulo, se da un paso de mayor abstracción para construir un marco teórico acerca de las interacciones entre policía y población, principal foco de interés y unidad de análisis de la encuesta a población aplicada en Nezahualcóyotl. En este sentido, se apela a teorías clásicas de la sociología acerca de las interacciones sociales buscando realzar la importancia de un abordaje multidimensional de la situación de interacción, se plantean aspectos instrumentales, morales e identitarios. Tomar en cuenta las diferentes dimensiones presentes, la forma en las que se imbrican en prácticas concretas, así como su diferente grado de reflexividad, permite repensar los posibles incentivos y desincentivos de modo más adecuado. Se busca reforzar así pautas deseables de comportamiento policial, como inhibir las indeseables, con mayores probabilidades de éxito.

En el cuarto capítulo presentamos las características de la Encuesta de contactos policía-población y sus principales resultados: frecuencia y tipos de contacto que la población de Nezahualcóyotl tuvo con la policía en el período de referencia, características de la población que tuvo encuentros con la policía (en general y por tipos de encuentro). También describimos a los contactos por tipo de policía y por momento del día. Importante es el análisis acerca del uso de importantes capacidades policiales como la realización de cateos a las personas, de revisión a pertenencias, acusaciones de faltas administrativas y delitos, así como traslados a otros espacios distintos al lugar donde se inició el encuentro.

El quinto capítulo refiere a una temática central para las relaciones policía comunidad: la satisfacción de la población en sus encuentros con el trabajo realizado por la policía. Se realiza una serie de análisis que permiten reflexionar sobre los principales determinantes de la (in)satisfacción de la población con la policía en sus encuentros cotidianos.

El capítulo seis realiza una descripción de los principales resultados con relación a la capacidad distintiva del policía: la posibilidad legítima del uso de la fuerza. Por la relevancia de la temática el capítulo presenta en primer lugar elementos teóricos y estrategias metodológicas para aproximarse a la aprehensión de tan relevante dimensión del accionar policial. Más adelante, en el mismo capítulo, se analizan pautas de abuso policial en la ciudad de México a partir de Recomendaciones realizadas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, también con referencias a casos de abuso en el municipio de Nezahualcóyotl a partir de Recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. El análisis busca reflejar el carácter multidimensional de los disparadores de las prácticas del abuso en consonancia con los planteos teóricos realizados y con los resultados y análisis realizados en capítulos anteriores. Finalmente, el capítulo siete busca sintetizar los principales resultados y conclusiones que se fueron desarrollando a lo largo del estudio.

Capítulo 1. La crisis de la seguridad y las respuestas institucionales y sociales

1.1 La nueva situación del delito y la seguridad

La situación del delito y de la seguridad pública, así como el lugar y el funcionamiento de las instituciones policiales y de justicia han sufrido en todo el mundo importantes cambios en las últimas décadas. No han sido cambios homogéneos a nivel regional, ni en el tiempo. Sin embargo, es posible describir un conjunto de características, más o menos comunes, de dichos cambios y establecer así un marco contextual general en el que se posicionan las nuevas miradas sobre el actor policial y su relacionamiento con la comunidad.

Es deseable poder observar las relaciones, adaptaciones y posibles contradicciones que se establecen entre estos cambios y las respuestas institucionales, sociales y culturales que se han ido desarrollando. Como resultado obtener una mirada general que nos muestre cambios y respuestas como diferentes aspectos de un mismo espacio social:

“Las transformaciones en la policía, las condenas judiciales, el castigo, la teoría criminológica, la filosofía penal, las políticas penales, la seguridad privada, la prevención del delito, el tratamiento de las víctimas y así sucesivamente, pueden ser entendidas más claramente viéndolas como elementos interactivos de un campo² estructurado de control del delito y justicia penal.” (Garland: 2005: pág. 14).

² El concepto de “campo” es tomado del pensamiento de Pierre Bourdieu (Bourdieu y Wacquant: 1995), el cual puede ser considerado como un espacio social -relativamente autónomo-, constituido por un sistema de relaciones sociales y formas de distribución del poder en el que se pugna por diferentes tipos de capital eficientes para su funcionamiento. No se trata de una estructura inmutable y si bien este espacio de fuerzas se impone en cierta medida a las personas actuantes en él, es a partir de sus acciones, desde distintas posiciones, que se refuerza su mantenimiento o su transformación.

Estas respuestas y transformaciones institucionales se establecen sobre el trasfondo de algunas características generales, en particular dos: a) la presencia y persistencia de altas tasas delictivas y b) la aceptación de que las instituciones policiales y de justicia, encuentran importantes limitaciones para poder brindar seguridad ante el delito y, por tanto, que han dejado de ser los únicos actores involucrados en su producción.

Estos rasgos pueden encontrarse en los diagnósticos para países desarrollados (Garland: 2005), así como para la región latinoamericana, particularmente a partir de la década de los noventa (Rico y Chinchilla: 2002, Dammert y Bailey: 2005). Como corolario de los dos anteriores rasgos surge un tercero que también condiciona y es condicionado por las respuestas institucionales, se trata del lugar que el delito ocupa en la vida cotidiana y de los sentidos sociales asociados al mismo, en particular en los centros urbanos:

“El campo actual del control del delito es el resultado de opciones políticas y decisiones administrativas, pero estas opciones y decisiones están radicadas en una nueva estructura de las relaciones sociales y están coloreadas por un nuevo patrón de sensibilidades culturales.” (Garland: 2005: 39).

Estos nuevos sentidos y sensibilidades culturales acerca del delito es una construcción plural y heterogénea tanto de actores gubernamentales, sociedad civil como a la población en general. En el primer caso, se destaca una interpretación acerca del delito como consecuencia del fracaso de una serie de controles a diferentes niveles de la sociedad (familia, comunidad, estado) y en menor medida como un fracaso de la socialización y la integración social (eje -al menos discursivo- del problema delictivo previo a la crisis del estado de bienestar). En el caso de la población en general, es de subrayar la mayor conciencia y afectación del delito en la estructuración de la vida cotidiana, y un acrecentamiento de los temores a su alrededor, vinculado tanto a la posibilidad objetiva de ocurrencia, como a las mayores incertidumbres y ansiedades sociales vinculadas a otras transiciones socioeconómicas que en paralelo también se han desarrollado.

1.1.1 Las altas tasas delictivas

El crecimiento del delito y la violencia ha ocurrido en la región latinoamericana y en gran parte del mundo en las últimas décadas (con disminuciones desde mediados de los noventa en Estados Unidos y algunas zonas de Europa, pero igualmente manteniendo niveles elevados en comparación a su prologando crecimiento desde los setentas). Se ha asociado este crecimiento a los problemas de estancamiento económico y de inequidad en la distribución del ingreso que han afectado a América Latina en la décadas de los ochenta y noventa, así como a la expansión de actividades asociadas al narcotráfico y la existencia de ciclos delictivos con sus propios efectos inerciales (Fajnzylber, Lederman, Loayza: 2001). Sin embargo éstas y otras posibles causas siguen en discusión, en especial por la dudosa calidad de muchas fuentes de información, la carencia de otras, y las dificultades de comparación.

La falta de información fiable y con posibilidades de comparación es una de las limitaciones importantes en la evaluación del fenómeno así como de su impacto social, económico y político. La tasa de homicidios cada 100 mil habitantes suele ser el indicador más recurrido ya que cuenta con los mejores registros (no exentos de problemas igualmente), y por considerarlo representativo de la situación del delito en general, en particular del delito violento. En este sentido, la región latinoamericana se ubica como la segunda región más violenta del planeta (Organización Mundial de la Salud: 2002), y con relación a los costos del delito las estimaciones alcanzan alrededor del 14% de su PBI (Londoño y Guerrero: 2000). Sus tasas de homicidio llegaron al nivel más alto a principios y mediados de los noventa para luego disminuir (no en todos los casos), pero se trata de tasas elevadas que se acrecientan para el caso de las principales zonas urbanas y que suelen tener como víctimas a la población juvenil masculina (Dammert y Bayley: 2005)

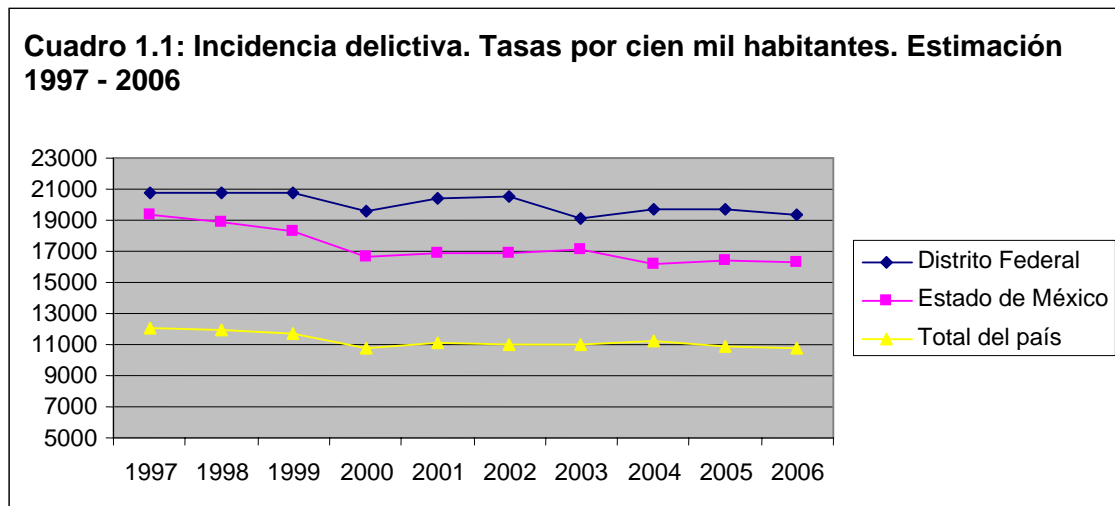
Las encuestas de victimización son otra posibilidad confiable y de gran utilidad en la caracterización del fenómeno delictivo, en particular para delitos de alta ocurrencia como es el caso de distintas modalidades de robos. Sin embargo, no se realizan en muchos países (en particular en países en desarrollo), o no se realizan de forma sistemática o sus categorías delictivas son poco comparables. Además, si bien permiten

completar y complementar algunos trazos de la imagen del delito, tampoco posibilitan obtener una imagen acabada del fenómeno delictivo al no poder registrar varias de sus modalidades. Es decir, es un instrumento sumamente útil y necesario para conocer la realidad delictiva pero que también deben conocerse sus limitaciones³.

Como resultados generales de las encuestas de victimización para América Latina destaca el creciente y sostenido miedo al delito, (con cierto nivel de independencia de las cifras delictivas “objetivas”), las elevadas tasas de victimización en las ciudades grandes e intermedias, las bajas tasa de denuncia de los delitos, y salvo excepciones, la baja confianza en las instituciones policiales y de justicia (Dammert y Bayley: 2005).

En el caso de México, las encuestas de victimización señalan índices delictivos muy por encima de los oficiales. Estimaciones para la última década en materia de incidencia delictiva, (calculadas por el Instituto Ciudadano de Estudios de la Inseguridad (ICESI) a partir de la Encuesta Nacional de Inseguridad 2005 y de la proporción de delitos denunciados a las autoridades ministeriales), nos muestran que luego de los aumentos delictivos de los noventa, las cifras se mantienen elevadas más allá de una leve disminución. Presentamos las estimaciones para el Distrito Federal y para el Estado de México, entidad federativa al que pertenecen varios de los municipios conurbados a la Ciudad de México y de elevada incidencia delictiva:

³ Las encuestas de victimización han surgido como respuesta a los variados problemas que tienen las cifras oficiales en materia delictiva, entre ellos la baja denuncia de la población de muchos tipos de delitos. Han sido un gran aporte para dibujar de mejor manera esta realidad. Sin embargo, tampoco dan la imagen total de la llamada “cifra negra”. Las encuestas de victimización, captan de mucha mejor forma una serie de delitos comunes, como el robo por ejemplo. Pero también tienen sus zonas ciegas: no captan los delitos poco frecuentes, sólo captan delitos a miembros de un hogar, pero no delitos dentro de negocios o delitos de “cuello blanco”, paradójicamente tampoco captan delitos que ocurren al interior del hogar, como la violencia doméstica, no captan delitos “sin víctima” como la venta de drogas, ni delitos del crimen organizado, también incluyen delitos dudosos y delitos que ocurrieron antes del plazo por el que se pregunta.



Fuente: Elaboración propia en base a estimaciones del ICESI, A.C. www.icesi.org.mx

Los perfiles de víctimas y ofensores mantienen una tendencia regional de una mayor participación de hombre jóvenes, y también se observa una relación más estrecha entre delincuencia común y crimen organizado lo cual refleja los fenómenos de regionalización e internacionalización del delito (Rico y Chinchilla: 2002).

1.1.2 El reconocimiento a las limitaciones del actor estatal

El reconocimiento de que el Estado, por intermedio de sus instituciones de seguridad y justicia, no es un actor que en solitario pueda dar respuesta a las exigencias en materia de seguridad ciudadana tiene varias vertientes y algunas contradicciones. Por un lado, es un reflejo más de los reajustes generales del Estado en su nueva relación con la sociedad civil y el mercado. La llamada crisis del modelo estatal desarrollista, trajo consigo la recuperación y reformulación de las relaciones entre Estado y sociedad civil. En términos políticos la derecha privilegiaba más una recuperación de la “sociedad civil” en su versión clásica liberal de esfera para la libre persecución de los intereses individuales (particularmente económicos), mientras que la izquierda marcaba el acento en su conjunción con la democracia participativa y el autogobierno, orientándose por fuentes republicanas y del también del asociacionismo.

Esta reformulación de las relaciones, donde se comenzó a dar otro protagonismo a la sociedad civil y a los espacios locales, fue parte importante de la reforma de la

administración pública iniciada desde hace varias décadas. Pero, el lugar central que ha ocupado en el concepto de Estado nación la garantía del “orden interno” (el Estado como “juez y gendarme”), junto con el monopolio estatal de la coacción física, explican su llegada “tardía” al ámbito de la seguridad pública, donde, ahora sí, ya puede verse al Estado interpelado por las semánticas de la “co-responsabilidad”.

Bajo estos reacomodos, se considera que el “orden”⁴ en la sociedad depende de una construcción compleja que involucra controles sociales en distintos niveles muchos de ellos ajenos al funcionamiento de las instituciones públicas de seguridad y justicia. De allí un conjunto de desarrollos que buscan que la “comunidad” y el sector privado participen en la coproducción de la seguridad, adquiriendo responsabilidades por temas en los que pueden incidir con su comportamiento u organización, subrayando en todo momento que el Estado no puede sin el concurso de otros actores sociales lograr prevenir y controlar el delito.

Sin embargo, el abandono de la idea del Estado como el actor capaz de imponer el control y el orden en la sociedad es vivida de manera ambigua por los gobiernos. A la vez que se asume y reafirma el hecho de no poder ser el único proveedor de seguridad, y convocar a toda la sociedad en la tarea, por otro lado, y en función de los costos políticos, se vuelve a expresar con mayor fuerza la pretensión de sí poder lograrlo, relanzando “guerras contra la delincuencia” que vuelven a animar las expectativas normalmente insatisfechas de la población. A su vez, las expectativas de que el Estado sí puede controlar los índices delictivos y proveer mucho mejores niveles de seguridad, vuelven a renovarse a partir de nuevas modalidades de trabajo policial y de políticas de seguridad pública. Estas respuestas se difunden y se buscan implementar en la región aunque no necesariamente de forma completa, o bajo un modelo claro, o tomando en cuenta las diferencias sociales y la disparidad en los desarrollos institucionales de cada país.

⁴ Decimos “orden”, en un uso más propio del lenguaje común, en el sentido de una sociedad con un patrón predominante de comportamientos en el marco de la legalidad y de una convivencia sin graves conflictos, y no un sentido sociológico donde pueden existir diversos “órdenes sociales”, fuertemente sedimentados, sin que la legalidad sea un referente relevante para su conformación.

Como ejemplo más publicitado de los cambios en las instituciones policiales y en las políticas de seguridad pública se encuentran los cambios en el manejo de la información delictiva y su gerenciamiento, así como las estrategias de calidad de vida en Nueva York (Bratton y Knobler: 1998), un modelo con cierta repercusión en Latinoamérica y en México. Otro ejemplo en Latinoamérica fueron los programas de reforma institucional y las propuestas culturales alrededor de la violencia y la seguridad en la ciudad de Bogotá en Colombia (Acero: 2006). Igualmente, a pesar de las renovadas pretensiones y las búsquedas de legitimidades políticas, en los discursos contemporáneos se asume que el control del delito excede las capacidades y posibilidades de las agencias gubernamentales.

1.1.3 Las nuevas sensibilidades culturales

Altas tasas delictivas y el consenso acerca de las limitaciones institucionales para el control del delito son, entre otras, nuevas exigencias bajo las que se desarrollan actualmente la formulación de políticas de seguridad pública. A su vez, estas condiciones -y las reacciones de los actores institucionales y de la población-, fueron parte de la causa de un cambio cultural en el entendimiento del delito. Cambio que también se correlaciona con otras dimensiones del cambio estructural de la sociedad moderna. Entre ellos, uno de particular relevancia para las nuevas respuestas institucionales y la jerarquización de sus objetivos, es el incremento del miedo a ser víctima del delito, sensación que experimenta crecientes sectores de la población. Muchos cambios conductuales y actitudinales de la población alrededor del delito derivan y/o son constitutivos de este fenómeno.

Son muchas las modificaciones de las pautas de comportamiento de la población afectadas por el nuevo entorno y sentido social del delito: gastos de seguridad en las viviendas y en el desarrollo de barrios enteros (con consecuencias de segmentación residencial), las modificaciones de rutas y desplazamientos de las personas por distintas áreas de los centros urbanos, modificaciones en los horarios de las rutinas cotidianas, en la vestimenta, en las pautas sociales de relacionamiento, en las actividades desarrolladas en los espacios públicos, en el uso del tiempo libre, etc., etc. A su vez, con la expansión

de la presencia de los medios de comunicación, también se han expandido las representaciones del delito y la violencia en las pantallas de la opinión pública.

Todo esto indica una conciencia mayor del “delito” por parte de la población (particularmente en las ciudades), un tenerlo presente como posibilidad y como un riesgo normal de la vida contemporánea. Este lugar destacado en la estructuración de las prácticas y significados de la población⁵ y esta nueva posición, que no es ajena a los cambios sociales, económicos y culturales de las últimas décadas, incide en los objetivos, exigencias y nuevos estilos de trabajo que buscan llevar a cabo las agencias gubernamentales de seguridad, en particular la policía que tiene un contacto directo y cotidiano con la población.

La existencia de otros cambios sociales, económicos y políticos de las últimas décadas fortalecen una mayor experiencia de incertidumbres y riesgos, a la que se suma los nuevos sentidos sociales alrededor del delito. La familia o las organizaciones estatal-partidarias otorgan hoy menos seguridades para distintos ámbitos de la vida, y estos problemas quedan más a cargo de las posibilidades y las capacidades de inclusión social de las distintas esferas de la sociedad, cada una con una mayor autonomía (al menos relativamente). El éxito en la educación no da plena seguridad en lo económico, o viceversa, y las fronteras entre economía y política tienden a estar más marcadas. Por otro lado, grupos enteros de individuos son arrojados a espacios de exclusión (o al menos de la informalidad) quedando al margen, al menos directamente, de una serie de beneficios. Disminuyen entonces las posibilidades de cálculo y previsibilidad en la construcción del futuro y se abren mayores incertidumbres, todo lo cual coadyuva tanto a la percepción y la preocupación por la “inseguridad”, así como a la posibilidad del “desvío”. Ante los posibles fracasos de la inclusión social, una de las alternativas es la inclusión desde la exclusión a partir de actos o redes delictivas, con una amplia gama de posibilidades que en algunos casos se han fuertemente sedimentado: el robo de bienes, la venta de droga, el arreglo de una licitación, la compra de un título universitario,

⁵ En la Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad realizada en México en el 2004 por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI), ocho de cada diez personas aseguraron que su vida se había visto afectada por la inseguridad. www.icesi.org.mx

ejercer justicia por mano propia, conseguir el éxito laboral por amistades, etcétera, etcétera.

Hoy en día las previsiones y los cálculos son también más precarios para las personas que están incluidas socialmente: se puede perder el empleo, perder un examen, o fracasar amorosa o familiarmente. De esta forma la inseguridad percibida puede transformarse en miedo, en angustia, y cargarse de agresividad hacia sí mismo o hacia otros como deseo de obtención de “seguridad”. Estos son elementos que refuerzan, junto con una realidad delictiva que ha experimentado directamente o cercanamente la gran mayoría de la población, el respaldo creciente a medidas fuertemente punitivas, más expresivas que eficaces y a contramarcha de los discursos contemporáneos en materia de derechos humanos. Ejemplos, aumentar una vez más las penas a los delitos más graves (en lugar de la más dificultosa mejora de la eficacia institucional) o querer reeditar condenas de por vida o la pena de muerte contra cierto tipo de delitos violentos de gran conmoción pública. Se trata de mecanismos que buscan dar a entender que se es políticamente sensible ante las demandas de la población y de que “se está haciendo algo”.

En las respuestas de los actores institucionales también podemos evidenciar nuevos entendimientos del fenómeno del delito, o al menos, nuevas tendencias en su interpretación. Entre ellas destaca el abandono de la idea de la rehabilitación. Este objetivo, aunque más en el plano discursivo que en su realidad, había dirigido el entendimiento del delito como un problema de deficiencias en la inclusión social y en el desarrollo de la personalidad durante gran parte del siglo XX. La nueva fuerza que ha cobrado apelar al aumento de la población carcelaria como medio para lograr la disminución del delito, tanto en los discursos institucionales como en la mayor parte de los mediáticos, deriva de su capacidad para la inhabilitación directa de delincuentes y por su posible efecto disuasivo como ejemplo de aplicación de la pena, pero no como espacio de posible resocialización integradora. A su vez, los espacios de la comunidad y la familia son interpelados en su calidad de poder ejercer otra serie de controles que deben prevenir, anticipar y complementar aquellos de las instituciones formalmente definidas para la consecución de la seguridad de la población.

En este sentido, las propuestas de acercamiento a la comunidad por parte de las instituciones policiales y otros actores gubernamentales, como veremos más adelante, propuestas que buscan el estrechamiento de lazos y confianzas entre policía y sociedad, no implican necesariamente que el delito busque ser entendido como una resultante de las características y las oportunidades de la estructura social vigente, y por tanto que podría conducir a una mayor responsabilización colectiva por este fenómeno. La responsabilidad de la comunidad es convocada en tanto colaboración para desarrollar controles más eficientes contra una delincuencia que “llega” para apropiarse de los espacios comunitarios. Al decir de David Garland, en las tendencias actuales del entendimiento institucional y cultural del fenómeno delictivo el problema del orden ha pasado de ser un problema durkheimiano de solidaridad a uno hobbesiano de orden⁶ (Garland: 2005).

1.2 Las respuestas y los actores

Describamos, en términos generales, cómo los actores políticos, sociales y gubernamentales, en particular la policía, han enfrentado y enfrentan este nuevo conjunto de exigencias. Para comenzar es importante subrayar que existen una variedad de respuestas ensayadas, aunque algunas perspectivas predominen más que otras. Es decir, no se pueden subsumir las distintas respuestas, adaptaciones o reacciones a una línea y/o lógica única. Entre los distintos actores del campo de la seguridad y la justicia pueden cohabitar propuestas de “mano dura” policiales, reformas a los códigos que buscan una mayor punición, discursos oficiales con puestas en escena que apelan a una alta emotividad, pero también estrategias de acercamiento a la comunidad, programas de prevención social, situacional o programas de mediación y justicia restaurativa (estas últimas menos frecuentes). Muchas de estas respuestas y reacciones son fragmentarias y suelen no institucionalizarse y permanecer el tiempo, siendo sustituidas por otras nuevas respuestas, en particular en función de los cambios políticos. Estas variadas respuestas

⁶ En términos sociológicos muy generales sería pasar de entender al desvío delictivo como un problema *normativo*, por no compartir los valores y normas comunes a la sociedad, a entender el problema delictivo como una problema *instrumental* de controles y sanciones que no llegan a aplicarse.

en ocasiones entablan exigencias que pueden vivirse como contradictorias para algunos actores (y que en cierta medida lo son), por ejemplo para las instituciones policiales⁷.

1.2.1 Intentos de reforma policial

En general la respuesta de los gobiernos en Latinoamérica ante las amenazas a la seguridad se ha manifestado en Planes nacionales de seguridad, privilegiando en los países federales de la región los aspectos de coordinación financiera y operativa entre distintos niveles de gobierno. Así como la formación de nuevas instituciones y fuerzas a nivel nacional. México claramente se enmarca en esa línea, con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1995, la formación de la Policía Federal Preventiva en 1999, su puesta bajo la órbita de una nueva Secretaría de Seguridad Pública en el año 2000, la creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI) en 2002, y la actual unificación que se intenta actualmente de las dos policías a nivel federal.

Por otro lado, la relación de las policías con el Ejército ha sido un tema que ha cruzado las discusiones y los procesos de cambio en las policías de América Latina. Incluso uno de los cambios relevantes que se han experimentado en muchos países ha estado referido al reconocimiento del carácter civil de la institución policial (así como apolítico y profesional), el cuál se ha reflejado en la promulgación de Leyes Orgánicas (Rico y Chinchilla: 2002). En México tanto la policía a nivel federal como estatal tiene históricamente una estructura fuertemente centralizada y militar, ocupando puestos de dirección generales y oficiales superiores del Ejército. A su vez, los militares han ido

⁷ Por ejemplo, los llamados coexistentes dentro y fuera de las instituciones policiales tanto a una mayor “dureza con la delincuencia” así como a un “trato más respetuoso y cercano con la comunidad”, como si existiera una clara delimitación empírica entre ambos y como si la delincuencia fuera un grupo exógeno a la comunidad. Esta es una construcción categorial que comúnmente se propone desde el discursivo policial y que hoy en día tiende a reforzarse (en particular en México a través de ese “otro social” que se ha vuelto el narcotráfico y el crimen organizado). Una forma de evitar esa *dobles coacción* para las policías, que también es una manera de evitar reformas de mayor profundidad, es destinar un porcentaje pequeño de policías operativos para una unidad o área de “policía comunitaria” mientras que la mayor parte de corporación sigue haciendo su trabajo de manera “tradicional” (el “verdadero trabajo policial” en el discurso (in)formal de la institución).

incrementando su participación en la política nacional de seguridad, a partir de su ya larga vinculación en operaciones antidrogas como con su presencia como militares retirados o dados de baja en mandos y fuerzas federales. Estos procesos han sostenido la militarización y los aspectos más punitivos del modelo de seguridad pública (Moloeznik: 2005).

A los retos de las nuevas condiciones se sumaban características institucionales de las policías latinoamericanas (con alguna excepción) que dificultaban los procesos de adaptación. Entre esas características destacan: el manejo burocrático y central en la toma de decisiones, una inadecuada construcción y manejo de la información sobre su desempeño operativo, malas relaciones con la comunidad, desconfianza mutua y baja legitimidad a su accionar, sistemas disciplinarios arbitrarios y opacos, corrupción y violaciones a los derechos fundamentales como resultante sistemática de su funcionamiento, debilidad de sistemas internos y externos de control y rendición de cuentas (con un análisis caso a caso de investigaciones –generalmente poco confiables– sin la búsqueda de patrones estructurales) y carencias en su coordinación con otras instancias del sistema de seguridad y justicia (Rico y Chinchilla: 2002). Una galería de dificultades y carencias institucionales que en gran medida serían predicables de las policías mexicanas.

En dicho marco destacan los intentos de reforma y las reformulaciones, de diversa intensidad y constancia, en los objetivos o formas de trabajo de la policía y las instituciones de justicia. En el caso de las policías las reformas más frecuentes buscan una mayor profesionalización en el manejo de la información y en los estilos del trabajo policial. Se trata, en cierta medida, de la llegada de la reforma del Estado y de la administración pública a las instituciones de seguridad y justicia que, como señalamos anteriormente, se vienen implementando en diferentes áreas gubernamentales desde hacia ya varias décadas.

Asimismo las instituciones policiales son interpeladas no solamente por su falta de respuesta ante el crecimiento del delito y la violencia, también se busca que cobren mayor conciencia de los resultados no deseados y de los riesgos que estas instituciones pueden tener para el público al que supuestamente protegen. Bajo la idea de seguridad ciudadana, las instituciones policiales son también vistas como parte del problema. Esta última dimensión deriva en buena medida, al menos para el caso latinoamericano, de las

demandas democratizadoras de las instituciones de seguridad, luego de su vinculación a regímenes autoritarios y a violaciones a los derechos humanos. A estas perspectivas se han agregado demandas referidas a la lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas.

La modernización, los sistemas de información y el gerenciamiento permiten mayor reflexividad institucional y capacidad de control del rendimiento y de evaluación del personal, así como su introducción para nuevas estrategias de seguimiento delictivo en base a sistemas de georreferenciación. Estas nuevas formas de gestión pueden también impulsar la transparencia generando nuevas modalidades para la toma de decisiones que buscan reducir o redirigir la discrecionalidad, en particular para el difícil caso del personal de policial y de justicia de base.

En cuanto a la redefinición de los objetivos del trabajo policial y del éxito en su cumplimiento, los cambios actuales dan un menor énfasis a una disminución significativa y perdurable de las tasas delictivas globales o a la solución de los delitos patrimoniales más frecuentes, y se realizan más declaraciones de focalizar sus esfuerzos en problemas delictivos de alto impacto, o en la recuperación de espacios y zonas, de menor o mayor magnitud según los contextos, que habrían sido ganados por la delincuencia, ya sea común u organizada. Sin embargo, las tasas de incidencia delictiva siguen siendo un indicador políticamente relevante. A su vez, se buscan otras evaluaciones en base a indicadores internos de desempeño (outputs) y no externos de resultados (outcomes). Ante las limitaciones para la incidencia y la multifactorialidad de las tasas delictivas también se subrayan el número de personal y el equipamiento, su despliegue, las incautaciones y en particular el número de remisiones o detenciones realizadas.

Por otro lado, las limitaciones en el control del delito ha redirigido parte de la atención hacia reparar muchas de sus consecuencias, apareciendo nuevos objetivos: por ejemplo todo el campo y el desarrollo institucional en policía y justicia alrededor de la atención a víctimas, así como el ya mencionado “miedo al delito”. En este último caso la “sensación de inseguridad” pasó a ser un objetivo clave de las instituciones policiales estableciéndose como parte de los objetivos de muchos programas o incluso siendo el

principal objetivo, o la característica que define algunas modalidades de trabajo policial⁸.

Las reformas en menor medida han modificado en profundidad los diseños institucionales en materias que otorguen el entorno adecuado a modelos democráticos de trabajo policial. Entre ellos los criterios para ingreso y selección de candidatos, las condiciones laborales precarias de la mayoría de las policías y las debilidades para poder garantizar el cumplimiento de sus derechos. El servicio civil de carrera busca subsanar muchos de estos aspectos, pero de su reglamentación a su implementación efectiva se abre una brecha no siempre salvada con éxito. Mayores dificultades se presentan para el establecimiento de controles internos y externos con los equilibrios necesarios como para volverlos procedimientos medianamente confiables. En este sentido, los controles internos suelen ser cooptados por lógicas internas de protección y los externos, sin la colaboración de los primeros, suelen carecer de la eficacia necesaria. De ahí la importancia del alto liderazgo político y policial a las reformas para que puedan imbuirse sus nuevos principios en toda la institución y a distintos niveles jerárquicos, haciendo que las señales de cambio sean coherentes a lo largo de la organización.

1.2.2 Estrategias de prevención: situacional y social

Ante la realidad de altas tasas delictivas y el reconocimiento de las limitaciones del Estado para su control, cobraron fuerza las preocupaciones teóricas y prácticas por distintas estrategias de prevención, por ejemplo todos los desarrollos alrededor del análisis situacional del delito. Teóricamente la perspectiva implica algunos desplazamientos: el enfoque situacional considera normal (o toman como dada) la motivación del delincuente y se focaliza en las reducir las oportunidades para la comisión del delito. Aparte de un potencial delincuente motivado existe un blanco de la acción delictiva, así como un conjunto de controles que pueden hacer al delito más o menos costoso. Si el potencial delincuente es un actor racional, el aumento de los costos

⁸ Por ejemplo, en una primera instancia las iniciativas de “calidad de vida” aplicadas en Nueva York se pensaron desde la perspectiva de la sensación de inseguridad para sólo luego considerarse como mecanismo para la disminución de tasas delictivas a partir de las hipótesis tomadas de la teoría de la “ventanas rotas” (Harcourt: 2001). Así también la disminución de la “sensación de inseguridad” ha sido uno de los pocos resultados evaluados positivamente de programas de policía comunitaria implementados en América Latina (Rico y Chinchilla: 2002).

situacionales inhibirá aquellos delitos en que el cálculo dejó de percibirse como beneficioso⁹.

Bajo este nuevo enfoque, las limitadas posibilidades del sistema de justicia para distribuir castigos, así como fracasos de la inclusión social, de la adquisición de normas establecidas de convivencia o de los rasgos de una personalidad acordes con las expectativas sociales dominantes, son desplazados por las consideraciones de costo – beneficio en función del abanico de incentivos o desincentivos presentes en una situación y un contexto espacial concreto, y por ende, mucho más manejable. En palabras de Garland: *“En lugar de confiar en la amenaza incierta de las sanciones disuasivas o en la dudosa habilidad de la policía para atrapar bandidos, pone en movimiento un conjunto más mundano de reformas, diseñada no para cambiar personas, sino para rediseñar objetos y reconstruir situaciones.”*¹⁰

Pero estas perspectivas, donde se busca elevar los costos al delincuente visto como un actor racional, también han favorecido la renovación de políticas que buscan establecer penas más severas como factor de disuasión, aunque también son propuestas que tienen objetivos políticos y de reparación simbólica ante sectores sociales que se sienten agraviados por delitos de alto impacto. Las propuestas de penas cada vez más severas y apelar como principal estrategia a la privación de la libertad, eran propuestas que habían perdido fuerza por el hecho de considerarlas inútiles y/o poco humanitarias, en

⁹ El delincuente como un actor racional que realiza un cálculo costo – beneficio acerca de su accionar es el fundamento implícito de muchas políticas públicas de seguridad actuales basadas en la disuasión, entre ellas el aumento de penas y/o el aumento de la probabilidad de ser aprehendido y sancionado, así como las políticas de prevención situacional a las que hacemos referencia (por ejemplo los desarrollos de prevención por el diseño urbano). A su vez, y ante su actual predominio, se abre todo un frente interesante de reflexión sobre la pertinencia de esta perspectiva, más allá de plantearse como perspectiva ontológica o metodología, en el caso de la delincuencia, o más bien para distintos tipos de delincuencia. Sin desconocer la dimensión racional o de cálculo de la acción social, ésta puede ponerse en duda en el desarrollo de algunos de sus tramos para cierto tipo de potenciales victimarios. En situaciones de gran apremio y necesidades el potencial delincuente sólo realiza un cálculo de carácter muy precario y muy limitado en su temporalidad, dejando de lado las posibles consecuencias negativas de su accionar (que se incluirían si se integraran en una cadena causal y temporal más amplia). Sería un ejemplo de lo que Jon Elster califica como “irracionalidad motivada”, algo así como dejar en suspenso el cálculo costo – beneficio para no pensar en las consecuencias negativas que puede traer la acción (Elster: 1984). Para un desarrollo con mayor profundidad de estas observaciones véase el estudio de Gabriel Kessler para el caso de jóvenes que se están iniciando en el delito en Argentina en contextos de exclusión social y alta precariedad laboral (Kessler: 2004).

¹⁰ Ibid. pág.219.

particular si se agrega la escasa probabilidad de que el sistema de justicia sea efectivo en la aplicación de castigos. En esta línea, puede decirse que la prisión ha recuperado su “utilidad” luego de ser considerada durante mucho tiempo como inefectiva y contraproducente. Vuelve a ser propuesta como mecanismos para disminuir la incidencia delictiva, pero ya no bajo algún principio de rehabilitación, sino como recurso de inhabilitación y como efecto disuasorio a su exterior. De esta forma, la prisión puede llamar por su nombre su objetivo de proveer de un “merecido castigo”, una vez que se constata el fracaso de las promesas de rehabilitación y reinserción social. Hoy en día se trata de mantener a los delincuentes lejos de las oportunidades el mayor tiempo, y servir como ejemplo de posible castigo para los que piensan delinquir. Tal perspectiva ha llevado en varios contextos a aumento muy significativos de las poblaciones carcelarias¹¹.

La aceptación de la realidad de altas tasas delictivas, se manifiesta entonces en perspectivas que ven al delito desde la normalidad de la vida cotidiana: teoría de las actividades rutinarias, prevención del delito a través del diseño urbano, prevención situacional, etc. Hay una respuesta adaptativa que amplía las posibilidades de intervención bajo nuevos ángulos y además considerando aspectos que tienen mayor capacidad de incidencia o modificación y en plazos más breves. Es decir, las oportunidades situacionales del delito (la iluminación, una cámara, una alarma, la presencia natural de personas en un espacio) son mucho más fácilmente modificables en el corto plazo que factores sociales o psicológicos, a lo que se suma la aceptación de que el Estado no tiene las capacidades de reingeniería del orden social que su mito fundacional le adjudica.

¹¹ Las altas tasas de encarcelamiento en los Estados Unidos son una mención habitual aunque son un caso extremo, pero también hay otros ejemplos sobre la mayor importancia que la prisión ha cobrado en la realidad, en el discurso oficial y en la sensibilidad de la población con relación al delito. En México, en el Distrito Federal, donde gobierna la izquierda, no sólo ha crecido notoriamente la tasa de encarcelamiento, sino que el aumento del total de población en prisión es motivo de satisfacción e indicador de resultados del gobierno de la ciudad donde se afirma su correlación causal con la baja de la incidencia delictiva (considerada a partir de cifras oficiales de delitos denunciados) Ver Informe Sexenal de actividades de Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal www.ssp.df.gob.mx. También el incremento de la población penitenciaria ha sido significativo en el Estado de México. En el período 1995 – 2005 el promedio anual de incremento de dicha población ha sido 13.5% en el Distrito Federal y 12.7% en el Estado de México. Bergman, Azaola y Magaloni (2006) Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). México, p. 16.

Este aprender a lidiar con la posibilidad y la realidad del delito en el entorno cotidiano, tiene ventajas sobre una visión previa donde el delito era una patología y un desvío de socialización que el Estado debía solucionar desde una dudosa capacidad de moldear subjetividades. Sin embargo, y paradójicamente, la estrechez del análisis de la dimensión moral de la acción que se establece desde una perspectiva que toma las preferencias del delincuente como dadas, hace que la reflexión moral reingrese nuevamente, pero esta vez bajo la forma más básica del sentido común que considera a los optan por el delito como “personas malas” o personas con “propensión al delito” o a “quebrar la ley”, que merecen el castigo adecuado y ser alejadas de las personas honestas.

Si el delito se visualiza preferentemente como un problema de un mayor abanico de controles formales e informales, su relación causal con la desigual estructura de oportunidades laborales, económicas y educativas de la sociedad corre el riesgo de quedar en un segundo plano. Se proclaman, y en menos ocasiones se aplican, políticas que buscan atacar ambas perspectivas, pero la estrategia dominante deja de ser la ampliación de las oportunidades de inclusión y el análisis de las dimensiones económicas, sociales y culturales involucradas para pasar a ser la de un conjunto de controles punitivos complementados con un llamamiento a una integración moral tradicional que sólo se predica para los grupos considerado más “riesgosos”¹².

En el caso de México, actualmente, los desarrollos de programas preventivos impulsados por el gobierno federal optan por estrategias de tipo situacional como la recuperación de espacios públicos, que implica la activación participativa de grupos comunitarios para reforzar el tejido social (y asegurar la mantenimiento del espacio recuperado), así como distintas formas de fomento de valores y “estilos de vida” que alejen a los jóvenes estudiantes de los riesgos de entornos delictivos y de consumo de

¹² Se trata de “recuperar” los controles informales de una moral rígida sustentada en la familia y la buena comunidad. Pero el llamado, discursivamente general, es más bien dirigido a los grupos sociales objetos de mayor preocupación y “peligrosidad”, los grupos de mayor riesgo de conductas delictivas. Surge así un predicamento que con dificultad puede ser tomado en serio por los sectores más acomodados de la sociedad, que pueden disfrutar de las mayores libertades del hombre y la mujer contemporáneos, pero que parece ser el adecuado para los deteriorados grupos marginales: “...el nuevo conservadurismo proclamaba un mensaje moral exhortando a todos a volver a los valores de la familia, el trabajo, la abstinencia y el autocontrol, pero en la práctica sus regulaciones morales efectivas se imponían a la conducta de los trabajadores desocupados, las madres que recibían beneficios del welfare, los inmigrantes, los delincuentes y los consumidores de drogas.” (Garland: 2001: 174).

drogas en las escuelas (a partir de diagnósticos locales con participación comunitaria), a lo que se suma la instalación de centros de rehabilitación para adicciones. También figuran talleres, seminarios u obras de teatro que buscan transmitir y formar en valores, familia, cultura de la legalidad y comportamientos seguros, buscando generar que sean las preferencias “culturales” inculcadas y no las posibilidades existentes en la estructura de oportunidades las que logren que no se dé el paso moralmente incorrecto de acercarse a prácticas de riesgo o delictivas¹³.

La prevención de tipo social, según diferentes perspectivas, busca intervenir en carencias en la socialización y en la conformación psicológica e identitaria de los individuos, en las condiciones y características de sus grupos de pertenencia y/o referencia, así como en las condiciones y oportunidades educativas, laborales, y sociales que se presentan para poder alcanzar objetivos socialmente valorados. Es evidente que algunas de estos problemas difícilmente pueden solucionarse sólo desde la acción local e implican problemas de largo plazo, por ejemplo las graves inequidades en la distribución del ingreso, o el inequitativo acceso a servicios públicos por discriminación, por razones políticas o de condición social. Sin embargo, los programas de intervención suelen focalizarse en grupos específicos de población, a los que se considera “población en riesgo”, a los que se busca aumentar sus oportunidades educativas o laborales, por ejemplo, con programas de becas o talleres para el desarrollo de alguna actividad económica. Así también se desarrollan programas deportivos para jóvenes en zonas de alta incidencia delictiva para evitar comportamientos de riesgo así como para fomentar la integración a la comunidad. Si bien la prevención social es la que más se aleja de modelos punitivos, también puede favorecer la estigmatización de los grupos a atender como “pre-delictuales” reforzando otras formas de discriminación y de rechazo. En su lugar deben pensarse los programas como la búsqueda de una justa inserción educativa, social y económica que disminuya las posibilidades del inicio de actividades o carreras delictivas como forma de vida.

¹³ Se trata de tres programas de la Secretaría de Seguridad Pública con la Secretaría de Desarrollo Social (Recuperación de Espacios Públicos), Secretaría de Educación (Escuelas Seguras) y Secretaría de Salud (Programa Nacional contra las Adicciones) que se agrupan bajo el significativo y poco cuestionado nombre de “Limpiemos México”. Ver también los programas de prevención del delito de la Secretaría de Seguridad Pública. www.ssp.gob.mx

En cuanto al rol de la policía, la prevención de tipo social es la que más se aleja de su participación y liderazgo. En el caso de los programas de prevención situacional, si bien se trata de colaboraciones entre varias instituciones, la policía suele jugar un papel más importante, ya sea como promotor o como directo participante en su implementación. En el caso de las nuevas propuestas de trabajo policial y su relación con otros actores comunitarios, la policía mantiene el liderazgo de la colaboración y es el actor clave o único de su implementación.

1.2.3 Los nuevos estilos policiales

Entre los cambios en el sector policial en las últimas décadas, en particular en el ambiente anglosajón pero luego con grandes influencia en otras regiones, se ha destacado el pasaje de un estilo reactivo de trabajo, vinculado al desarrollo de tecnologías de comunicación y a respuestas rápidas a llamadas telefónicas, a un modelo más proactivo de cercanía con la comunidad, en muchos casos asociado a la introducción de perspectivas de orientación a la solución de problemas¹⁴. Sin embargo, en el caso de varias policías latinoamericanas sus necesidades de reforma plantean una superposición de ambos esquemas, ya que gran parte de la modernización institucional y tecnológica propia del modelo “tradicional” aún está pendiente.

Entre las tendencias en el estilo del trabajo policial, de importancia en los Estados Unidos y que luego se han difundido a algunos países de la región con disímil profundidad y constancia (entre ellos México), se encuentra la mayor preocupación policial por una serie de faltas menores o “incivildades” y otras formas del desorden urbano. Esta perspectiva busca recuperar o reforzar la función policial de “mantenimiento del orden” que fue desplazada por la mayor insistencia en el “combate al delito”. Sin embargo, estas tareas, más allá de su formalización como estrategia, nunca se dejaron de realizar en muchas policías, y las detenciones por faltas menores, el control de comportamientos “inciviles” y la resolución de conflictos interpersonales cotidianos representan gran parte de su trabajo.

14 Los nuevos enfoques también buscan diferenciarse de los “clásicos” por apoyarse en la demostración empírica de la eficiencia o ineficiencia de sus resultados, así como por basarse en diagnósticos previos y en su posterior seguimiento y evaluación. Sin embargo, este es uno de los aspectos donde las experiencias han sido bastante incompletas, en particular en América Latina, con escasas evaluaciones integrales sobre sus distintos resultados (con algunas excepciones en Chile o Brasil por ejemplo) (Rico y Chinchilla: 2002).

Esta tendencia tuvo su origen como respuesta a las nuevas sensibilidades de la población con relación al miedo al delito, pero posteriormente también se adoptó como estrategia para buscar la disminución de las tasas delictivas a partir de la vinculación entre desorden y pequeñas faltas y otros delitos más graves, vinculación causal que aún es sumamente debatida (Harcourt: 2001). Se trata de los distintos desarrollos e iniciativas a partir de la multicitada teoría de las “ventanas rotas”¹⁵, por ejemplo las políticas de trabajo policial alrededor de la “calidad de vida”¹⁶. Todas estas nuevas modalidades implican una redefinición de las relaciones policía – público, de sus expectativas mutuas, y en caso de la institución policial de la mirada hacia los comportamientos, de la búsqueda de confianzas y de vinculaciones con grupos de la sociedad.

Sin embargo, más allá de estas iniciativas y su aplicación en Latinoamérica o México, que según el país y la institución policial a que hagamos referencia pueden llegar a ser muy incipientes, gran parte de las prácticas sugeridas (arrestos por faltas, detenciones y revisiones, etc.) han sido y siguen siendo prácticas tradicionales del trabajo cotidiano de

¹⁵ La teoría de las “ventanas rotas” se plantea en el artículo de James Q. Wilson y George Kelling “Broken Windows” (Atlantic Monthly, 1982). Básicamente establece un vínculo causal, o secuencia en etapas, desde comportamientos sociales de desorden hacia delitos más graves. Si se deja que se acumule basura, que haya personas (en particular jóvenes) caminando o habitando el espacio “sin propósito” (holgazaneando), si se permite el consumo de alcohol en público, si se permite que personas pidan dinero, en particular con actitudes de acoso, si se permite la prostitución, todo esto genera un entorno que favorece o atrae el delito. Da la señal (a los delincuentes) de que nadie se preocupa y de que nadie será reportado. Una ventana rota que no se repara a tiempo invita a romper más ventanas, o a conductas más graves. A partir de allí establecen una serie de clasificaciones dicotómicas que cruzan la propuesta. La gente de las comunidades se divide entre las personas decente y los “desordenados”, la externa entre los visitantes y los “delincuentes”. La principal consecuencia en materia de política pública de seguridad: la policía debe recuperar su función de “mantenimiento del orden” (arrestos por faltas menores, detenciones y revisiones, sacar a borrachos, acosadores, graffiteros, posibles pandilleros, etc.) (Wilson y Kelling: 1982, Harcourt: 2001).

¹⁶ Las iniciativas de “calidad de vida” fueron implementadas como estrategia policial en la ciudad de Nueva York hacia fines de 1993 (aunque con antecedentes previos) y expresamente consideraron a la teoría de las ventanas rotas como una de sus fuentes. Basado en su experiencia previa de arrestos por faltas en el metro de New York, William Bratton implementó la estrategia de aplicar la ley ante ofensas a la “calidad de vida” de la población (aunque no se sabe bien de cuál población): personas borrachas, orinar en la vía pública, estar merodeando, saltar el torniquete del metro, limpiar parabrisas, solicitar o ejercer la prostitución, etc. Las iniciativas fueron acompañadas de un crecimiento notable de la estrategia de “detener y esculcar” (stop and search) a un número considerable de personas. Las iniciativas de “calidad de vida” sólo fueron un aspecto más dentro de un conjunto importante de cambios que sufrió la policía de New York a inicios de los 90’s.

la policía. Prácticas que se realizan bajo esquemas de funcionamiento y control institucional que no han alcanzado aun niveles adecuados de desarrollo en términos administrativos burocráticos y de modelos de rendición de cuentas, más allá de estilos viejos o nuevos de trabajo policial. Es decir, intentos parciales de instaurar nuevos estilos de trabajo policial en una policía que aún no se profesionaliza ni rinde cuentas.

Las nuevas perspectivas con respecto a las faltas menores han hecho retroceder argumentos liberales de mayor permisividad ante comportamientos que, siguiendo un principio utilitario, no parecían generar daño directo a persona alguna distinta de quién tiene la preferencia por tal conducta social, tales como beber en la calle, vagar, algunos casos de graffiti, o solicitar o ejercer la prostitución. Sin embargo, ahora se invoca a la comunidad como víctima colectiva que ve deteriorada su calidad de vida, a la vez que sería un primer paso que propiciaría delitos de mayor gravedad (Harcourt: 2001). Las nuevas formas de pensar el delito recuperan entonces la importancia de los controles policiales y pasan a un segundo plano las intervenciones de tipo social o psicológico. La policía es considerada nuevamente como un actor que puede reducir el delito mediante la disuasión, la prevención, las asociaciones con la sociedad civil y los controles policiales severos. A partir de la fuerza que han cobrado en el discurso y en la práctica una labor policial orientado al “mantenimiento del orden”, que puede derivar en numerosas, y en ocasiones agresivas, prácticas de control sobre la población, se vuelve imperioso comenzar a conocer de manera más sistemática los encuentros que se desarrollan entre policía y población. Muchos de estos controles han existido desde hace tiempo en la labor policial, pero ahora se articulan con nuevos objetivos y sentidos que se otorgan a su trabajo. En el caso mexicano una de sus manifestaciones más directas fue la promulgación de la Ley de Cultura Cívica en el Distrito Federal en mayo del 2004, donde se replicaban varias de las medidas de “calidad de vida” aplicadas en el caso de la ciudad de Nueva York, las cuales habían sido sugeridas como parte del un importante informe de consultaría realizada por el Grupo Giuliani¹⁷.

¹⁷ Reporte Giuliani – SSP, agosto 2003, apartado 4. Calidad de vida. Pp.36 – 40. Para el caso del Distrito Federal la orientación hacia arrestos por faltas administrativas no tuvo mucha duración y al poco tiempo, se asumía una estrategia de trabajo policial que buscaba privilegiar las detenciones por delitos tanto en términos absolutos como relativos con relación a las faltas. Del total de remisiones al 2006 30% son ante el Ministerio Público por delitos mientras que al 2002 sólo alcanzaban 15% y en el 2004 25%. Sin embargo, aún al 2006 siete de cada diez remisiones son al Juez Cívico por faltas administrativas (Informe Sexenal de Actividades del Secretaría de Seguridad Pública del D.F. 2000-2006).

El nuevo énfasis por el “desorden” y por comportamientos de riesgo de la población como fuente de mayor delincuencia se ha reflejado también en discursos gubernamentales a distintos niveles. Uno de los motivos que más se repite es la diferencia, al parecer clara, entre personas con una propensión a quebrar las normas y las leyes y un grupo de gente respetuosa de la misma (la mayoría) que debe ganar terreno para impedir el avance de los primeros. En México, es una idea que figura en el trasfondo de algunos usos discursivos sobre la falta de “cultura de la legalidad”, vista como un problema de carencias de valores en individuos propensos a la violación de la ley. También puede apreciarse en la presentación de las políticas de seguridad a nivel federal, donde los problemas alrededor del narcotráfico parecen haber acaparado todo el campo “seguridad” hasta volverse sinónimo de la política pública en la materia. El discurso publicitario institucional, y en alguna medida el que subyace a algunos de sus programas preventivos, parece establecer sin ambages un continuo inexorable entre defecciones morales, como puede ser el consumo de alguna droga, y un camino hacia cometer delitos mucho más graves (hasta formar parte del sector más violento del crimen organizado). Sin desconocer el aumento de la violencia que genera el desarrollo del narcotráfico, se trata de un pensamiento moral binario y conservador, que divide a la población entre los que siguen el buen camino y los que elijen el camino incorrecto. Se criminalizan y se estigmatizan así conductas como el consumo de drogas sin que se conozcan diagnósticos o pruebas empíricas que establezcan conexiones con el inicio de carreras delictivas, ya sea del delito común o del crimen organizado. El grupo de referencia en cuanto sujeto de preocupación y de justificación de las políticas de seguridad, así como objeto de las medidas de mayor control y disciplinamiento son los jóvenes¹⁸.

¹⁸ Por supuesto que este tipo de pensamiento no es novedoso, en realidad lo que suena extemporáneo es la fuerza de su reaparición en una sociedad que se pretende cada vez más moderna y pluralista. Como prueba de la antigüedad del planteo cito a Thomas de Quincey (primera publicación 1827): *“Estoy y estaré siempre a favor de la moral y de la virtud y de todo eso, y afirmo y afirmaré siempre (pase lo que pase) que el asesinato es una forma de actuar impropia, altamente inadecuada, y no me importa decir que todo hombre que interviene en un asesinato tiene un modo de pensar muy incorrecto y unos principios muy erróneos (...) Pues si un hombre se deja tentar por un asesinato, poco después piensa que el robo no tiene importancia, y del robo pasa a la bebida y a no respetar los sábados, y de esto pasa a la negligencia de los modales y al abandono de sus deberes. Una vez empezada esta marcha cuesta abajo, no se sabe nunca dónde hay que pararse. Muchos hombres han iniciado su ruina al cometer un asesinato de un tipo u otro, que en ese momento creyeron que no tenía la menor importancia”*. *Del asesinato considerado como una de las Bellas Artes*. 2001. Alianza Editorial. Madrid.

El mayor énfasis que los nuevos modelos de trabajo policial otorgan a la penetración y complementariedad de un conjunto de controles sociales e institucionales, del espacio y de las conductas sociales, traen a colación los diagnósticos de Michel Foucault acerca del disciplinamiento y normalización de los sujetos y sus cuerpos (Foucault: 1976). Foucault analiza al poder, a sus mecanismos y estrategias, a partir de sus “formas capilares de existencia”, en su materialidad y contacto con los cuerpos, y en sus efectos en el “alma”, en la creación de los “sujetos”. Describe como la prisión y sus prácticas de poder-saber “fabrican” a los delincuentes en dos sentidos, en cuanto consolidar las condiciones para una carrera criminal y para su reincidencia (aspecto más abordado), así como en la creación categorial del “delincuente” (a nivel epistemológico) como objeto y sujeto de estudio y control (Garland: 1999). Es necesario, en este sentido, describir y analizar las prácticas de trabajo policial que moldean las categorías del “revoltoso”, del “vago”, así como el efecto en sus subjetividades (y en las de los investigadores), y como su nueva “visibilidad” apertura su control, su relocalización espacial y su exclusión (Harcourt: 2001).

Estas propuestas derivadas de la teoría de las ventanas rotas, recupera la posibilidad de una prevención del delito básicamente policial, mientras que la mayoría de las propuestas de prevención que involucran al actor policial lo hacen en mayor medida con su asociación con otros actores de la sociedad civil y de las comunidades locales. Tal es el caso del “modelo” de policía comunitaria que es otra de las etiquetas más usada en los programas e implementación de reformas en las policías de América Latina, posiblemente por las posibilidades amplias de cambios que puede significar, así como por el valor positivo que a priori se ha otorgado al término.

A partir del alejamiento y pérdida de confianza con la población que se asocia al modelo tradicional de trabajo policial, se le ha llamado “policía comunitaria” básicamente a toda propuesta, programas, grupo o reforma orientado a la búsqueda de mejores relaciones con la comunidad y a la reconstrucción de confianzas (Sozzo: 1999). Entre sus principales elementos se destaca: el uso de patrullajes a pie y con policías asignados a áreas determinadas a la que deben conocer y ser conocidos, lograr desarrollar cooperación con actores sociales sobre prevención y también generar instrumentos y mecanismos de consulta con la comunidad sobre prioridades y demandas. Existe una preocupación por problemas sociales y su solución que van más

allá del fenómeno delictivo. En este sentido se trata de funciones que siempre han existido en el trabajo policial, pero que se formalizan y se vuelven uno de los ejes de su trabajo. En estos temas, pero así también en los temas de prevención del delito, se busca asumir una “orientación a la solución de problemas”. También se buscan fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas interna y externa, tanto hacia las autoridades políticas como hacia la comunidad.

Las experiencias de reforma en América Latina guiadas por el modelo de policía comunitaria han sido diversas. Algunos intentos sólo se han limitado a establecer una mejor relación con la comunidad, en otros es solamente una nueva retórica y en otros casos no siempre se involucran y se realizan coordinaciones con otros actores locales. A su vez, en lugar de la mencionada “orientación a la solución de problemas” que busca establecer patrones locales de incidencia para dar respuestas interinstitucionales a la medida, lo normal en los grupos de “policía comunitaria” es que el trabajo policial operativo no sufra modificaciones y se continúe respondiendo caso a caso ante las emergencias. En este sentido, son menos las experiencias donde han existido cambios institucionales profundos que afectan las filosofías y la cultura organizacional como para lograr derrotar las resistencias internas a un modelo crítico de la manera tradicional del trabajo policial (Frühling: 2001).

En un balance global de las experiencias desarrolladas los resultados más positivos se dirigen hacia la disminución de algunos tipos de delitos, pero con mayor frecuencia de la sensación de inseguridad. En este sentido también las experiencias han demostrado la relativa independencia de la incidencia delictiva objetiva y la sensación de inseguridad. Otros de los resultados positivos que suele mencionarse es la mejoría de la satisfacción en los contactos que se establecen con la población. En la perspectiva de policía comunitaria la confianza es una construcción cotidiana que depende de cada interacción. Un objetivo claro es el aumento de la satisfacción general y en cada contacto con la población, sin embargo, más allá de mediciones generales, en muchos países no existe una línea base de la satisfacción de la población con las diferentes tareas que desarrolla la policía. En cuanto a los resultados menos alentadores, el balance de experiencias no señala que el nuevo modelo, al menos tal como ha sido implementado, sea una herramienta efectiva en la disminución de las tasas delictivas. Este resultado puede desalentar a la población al haber generado mayores expectativas de las que pueden ser

satisfechas. Por otro lado, algunos rasgos de las propuestas de policía comunitaria se han enfrentado a las resistencias de las organizaciones, lo que han limitado su posible impacto. Ello no significa que las instituciones policiales no han desarrollado algunos importantes cambios a su interior, sin embargo, bajo un panorama complejo como es el caso de las policías mexicanas, puede señalarse que los principales cambios refieren a la modernización en nuevas tecnologías de informática y comunicación, sin que haya quedado establecido la mejoría con relación a la eficacia, rendición de cuentas, y por ende hacia una mayor control de los abusos y las malas prácticas.

1.2.4 La participación de la sociedad civil

La relevancia del esquema de incentivos situacional ha llevado la realidad delictiva a una mirada que supera los límites de las intervenciones de las agencias gubernamentales de control, sacan al delito de los controles formales hacia la comunidad y sus posibilidades de incidencia. Se buscan entonces establecer cooperaciones, ya sean de origen social o gubernamental, que favorezcan la, hoy en día muy familiar en los discursos oficiales y no oficiales, “co-responsabilidad” en el control del delito.

La participación de la sociedad civil en los problemas de seguridad pública puede materializarse de maneras acordes con la búsqueda de mayores eficiencias y relaciones de convivencia más democráticas, o bajo formas que pueden generar desde distintas externalidades sociales negativas hasta actos directamente ilegales. Por ejemplo, la participación ciudadana en comités que no sólo tengan una lógica de demanda o que se limiten a reflejar la agenda policial, sino que aporten conocimientos locales para la solución de problemas, y también se transformen en instancias de rendición de cuentas, son los esquemas que más deben valorarse y guiar la participación social en temas de seguridad pública. Por otro lado, los excesos de autoprotección en comunidades pueden favorecer la segmentación social y los estereotipos en la relación con otros grupos, así también como la proliferación de armas. Es decir, que la participación comunitaria puede revistar formas democráticas como autoritarias. También es preocupante toda forma de participación que quiera tomar la seguridad en sus manos, y peor aún los graves casos de justicia “por sus propias manos” (Dammert y Bailey: 2005).

La colaboración de la sociedad civil en temas de seguridad, suele asociarse con un trabajo policial orientado a la “solución de problemas”, el cual es otro de los componentes de los que se suele mencionarse en los procesos de cambio que han buscado implementarse en la región. La idea es aprovechar el conocimiento local que tienen los habitantes de sus problemas y activarlos en conjunción con un canal de comunicación con la policía, sabiendo que sin comunicación con la sociedad disminuyen sus posibilidades de eficacia en la prevención del delito. No se trata de reportar a la policía casos aislados, o dejarse guiar de manera intuitiva sobre los problemas de la localidad, sino que la comunidad trabaje en conjunto con otras agencias, entre ellas la policía, para identificar de manera rigurosa cuáles son las condiciones específicas en las que ocurren, o que causan, problemas delictivos, para luego buscar soluciones conjuntas. El proceso para alcanzar estos objetivos implica pasar por distintas etapas que son paralelas a la formación de una agenda de trabajo entre grupos comunitarios y la policía.

Uno de los riesgos de la participación comunitaria en seguridad es que suele partir de una premisa de alta homogeneidad en los intereses, modos de vida y valores sociales de los habitantes. Asimismo apelar a la comunidad parece implicar un juicio valorativo positivo a priori sobre su proceder. En términos de participación comunitaria para la prevención son pocas las aplicaciones estructuradas y duraderas. En general han sido bajo impulso gubernamental, en muchos casos con una mayor preocupación de su impacto en la opinión pública y el rédito político de la iniciativa, lo cual favorece la escasa perdurabilidad de las mismas. En otros casos son los retrocesos a modelos más tradicionales o de aplicación de “mano dura” los que hace que las propuestas de participación comunitaria pierdan continuidad. Otra de las características que dificulta realizar un balance adecuado de las experiencias son las pocas evaluaciones que se han hecho a los programas e iniciativas implementadas. En particular, evaluaciones externas independientes.

La gran mayoría de las características de la nueva situación del delito y de la respuesta de la población y de las instituciones de gobierno, nos muestran la creciente importancia que reviste la relación de la policía con la comunidad. La población tiene una nueva conciencia del delito, que entabla nuevas exigencias a la policía, y si bien no espera

todo de ella, estará cada vez más atenta a su desempeño. Un desempeño que ya no sólo puede referirse al nivel más “objetivo” de la incidencia delictiva, sino que también a la percepción de inseguridad, la cual abarca un mayor número de dimensiones. Por otro lado, las nuevas estrategias de trabajo policial por distintas vías enfatizan la relación con la comunidad, ya sea como objeto de control de ciertos grupos, como colaboración para la búsqueda de soluciones en materia de seguridad, o ambas cosas.

La relación con la comunidad es y será más intensiva, se busca que se generen mayores confianzas y se implementan para ello nuevos modelos programas o grupos policiales con esa finalidad, pero también se pueden aumentar los términos de relación conflictivos con la población ya existentes, así como incrementar los abusos o la percepción que la población tiene de los mismos. En todo caso, las relaciones cotidianas con la comunidad, pasan a ser un elemento clave para la reflexividad de la institución policial y de la sociedad toda en el sentido de saber qué policía es la que tenemos y como guiarla a la que queremos tener. Sin embargo, el conocimiento empírico sobre el trabajo policial cotidiano y su relación con la comunidad es escaso, tanto en Latinoamérica como en México.

El presente trabajo busca comenzar a llenar sólo una cuota parte de ese vacío a través de información sobre contactos cotidianos de la policía con la población. En particular en el municipio de Nezahualcóyotl, conurbado a la ciudad de México, así como información más general sobre el Distrito Federal. Nuestro interés en el comportamiento policial refiere tanto a sus posibles mejoras en la eficacia operativa vinculada a la prevención y represión del delito, así como en su papel en el establecimiento de las relaciones estado-sociedad, el respeto a los derechos civiles y humanos y, por tanto, la vida democrática de la sociedad mexicana.

Capítulo 2. Función, organización y cultura policial

2.1 Función policial y democracia

El trabajo que realiza cotidianamente la policía en su contacto con la ciudadanía es un elemento relevante en la consolidación democrática de una sociedad. El nivel de vigencia de importantes derechos de la población depende de los resultados del gran número de interacciones que policías y ciudadanos realizan diariamente. Esta perspectiva acerca de la función policial y su papel en el nivel de cumplimiento de garantías básicas, no ha sido una preocupación central en el análisis de los procesos de democratización latinoamericanos, más focalizados en la recuperación y afirmación de los derechos políticos. Tampoco ha sido el punto de vista central de la nueva mirada sobre las organizaciones policiales, en particular en México, ya que los enfoques dominantes derivan de la preocupación por cómo enfrentar las altas sensaciones de inseguridad e índices delictivos vía el aumento presupuestal y de armamento, procesos de profesionalización o reforma (muy parciales) y la aplicación de nuevos modelos policiales (más incipientes aún), y más lateralmente por la preocupación por casos notorios de abuso policial o violaciones a los derechos humanos.

El Estado de Derecho depende de la vigencia efectiva de la ley y de la igualdad en su aplicación al conjunto de la población, por lo cual la forma y modalidad de estructuración de las prácticas policiales aparece como un factor explicativo de primer orden para dar cuenta de su presencia y nivel de desarrollo. La mayor producción de trabajos sobre las instituciones policiales en Latinoamérica refiere a los retos y primeras evaluaciones de los intentos de reforma policial (Frühling y Candina: 2004, Rico y Chinchilla: 2002, Costa y Basombrío: 2004, Dammert y Bailey: 2005, Frühling y Tulchin: 2005), así como sobre el desarrollo de programas inspirados en los modelos de policía comunitaria (Frühling: 2004). Otros abordan el problema más general de la violencia, donde la policía es un actor relevante (Briceño-León: 2002, Dammert y Zuñiga: 2007) o desde los problemas estructurales que ambientan violaciones a los derechos humanos (CELS: 1998, HRW: 1999), o los escasos intentos de analizar el uso

policial de la fuerza desde una perspectiva de mayor sistematicidad (Gabaldón y Birkbeck: 2003).

En el caso de México, con mayor retraso que en otras regiones de Latinoamérica, se evalúan los retos de las políticas de seguridad pública para la democracia (Alvarado y Arzt: 2001, Bayley y Chabat: 2003, Peñaloza: 2005), pero en menos casos la institución policial es el centro del análisis. Como ejemplos pueden verse los trabajos de Martínez de Murgía (1998), Suárez (2006) y Azaola (2006) donde desde diversas perspectivas metodológicas y fuentes de información se destacan los arreglos y redes policiales informales y su incidencia en el trabajo operativo. En muy pocas ocasiones las investigaciones se focalizan en los encuentros policiales en su contacto con la población: con relación a quejas de violaciones a los derechos humanos (López Ugalde: 2003), y más recientemente a través de una encuesta a población abierta en el Distrito Federal puede verse el trabajo de Naval y Salgado (2006).

En términos generales, las preocupaciones acerca del trabajo policial se han guiado por dos problemas cuya solución tiende a pensarse, equivocadamente, como contradictoria: eficacia del trabajo policial ante la delincuencia y alta discrecionalidad en su actuar (asociada a abusos y prácticas de corrupción entre otros males). La falta de prevención y la impunidad de los delitos cometidos refieren al primer problema, así como el hecho de que la propia policía sea parte del problema delincuencia¹⁹. En segundo lugar, la discrecionalidad es un rasgo constitutivo de la función policial tanto por el tipo de situaciones que debe enfrentar así como por el carácter espacialmente disperso del policía en la calle, quedando gran parte de la toma de decisiones de los policías operativos y de sus mandos directos por fuera de las capacidades de control de la propia institución, así como de posibles mecanismos de regulación externa. Esta situación general se agudiza si los controles institucionales internos y la supervisión están incipientemente institucionalizados. Un alto nivel de discreción general ha ambientado también una alta autonomía de las organizaciones policiales con respecto al control de otras instituciones públicas así como de sectores, áreas y/o mandos a su interior.

¹⁹ La labor policial, en particular el trabajo de la policía preventiva, no mantiene una responsabilidad exclusiva en el problema de la impunidad que recae también en las etapas de investigación, detención y posible sanción de los delitos denunciados (aunque es evidente que sus posibilidades disuasivas o de detención en flagrancia – que son, por cierto, la gran mayoría de las detenciones-, son condicionantes del resultado global).

La discrecionalidad como rasgo institucional se vuelve objeto de preocupación social al estar dotada la policía de importantes capacidades de acción que es necesario conocer en su distribución y resultados, así como en sus posibles malos usos. Asimismo es importante conocer como se entretajan estas acciones con las expectativas y respuestas ciudadanas, de forma de establecer las principales modalidades de interacción social que se desarrollan alrededor de las tareas y funciones policiales.

Para el caso de las policías mexicanas, el diagnóstico general desde la preocupación por la vigencia de los derechos básicos de la población no suele ser muy alentador: ineficiencia, corrupción, abuso, discriminación, la ley alejada como referencia para la acción y quiebre de las confianzas mutuas con la población. Sin embargo, éste diagnóstico, esta imagen general, compartida en gran medida por especialistas y medios de comunicación, no se apoya aún en un cuerpo coherente y sistemático de información, ni en estudios que permitan establecer líneas base para su necesario seguimiento y evaluación.

Bajo dicho contexto es imperativo construir información más rigurosa sobre las prácticas policiales y las interacciones con la población, para poder establecer un panorama de mayor complejidad sobre este campo particular de acción social. Es necesario avanzar hacia soluciones a los principales problemas de la actuación policial evitando visualizar su funcionamiento como “vacíos” del estado del derecho, o cómo “desorden y caos”, sino que, en términos positivos, conocer sus pautas y el orden resultante que se establece en su relación con la población así como al interior de sus organizaciones.

Sólo conociendo cómo se estructuran comportamientos y expectativas entre la policía y la población, saberes instrumentales y componentes normativos de actores individuales y colectivos, se podrá dar cuenta de cuáles son los problemas y obstáculos para una mejor implementación del estado de derecho desde la perspectiva de la función policial. Una implementación dificultosa y no exenta de riesgos, que pueda alcanzar, a su vez, mayores grados de eficacia con relación al delito y comportamientos que permanezcan en mayor medida dentro de los parámetros de la legalidad.

2.2 Función policial y orden social

La definición de la policía y su función ha sido tradicionalmente dificultosa. La policía ha sido definida como una organización pública especializada y profesional autorizada para usar la coerción con el fin de restablecer el derecho infringido (Frühling, 1998). Se señala que es difícil situar su caracterización en alguna función social específica, y que su único rasgo distintivo es ser los depositarios especializados del monopolio de la fuerza legítima (Reiner, 1998). Sin embargo, no siempre los “controles” que ejerce la policía recaen en el uso de la fuerza, por el contrario, un buen trabajo policial puede tener como una de sus características deseables el arte de lidiar con problemas sin utilizar el resorte de la fuerza, por ejemplo mediante estrategias verbales de disuasión o negociación. Pero también puede considerarse que las actividades o mediaciones policiales que no implican el “uso de la fuerza” descansan en la potencialidad, siempre actualizable, de dicho atributo. En este sentido, el poder hacer uso de una coerción no negociable, más allá de si esta es aplicada o no, es lo que unifica las diferentes actividades policiales y lo que caracteriza a las situaciones en las que se demanda la intervención policial (Bittner, 2006). La definición general y clásica de Bittner del rol de la policía como un “*mecanismo para distribución de la fuerza no negociable empleada de acuerdo a una comprensión intuitiva de las exigencias situacionales*”²⁰, buscaba dar respuesta a una realidad que ya se había constatado con relación al trabajo policial: la mayor parte del mismo no se vinculaba a la función de aplicación de la ley y de lucha contra el delito. Es decir, el mandato policial suele cargar con una ambigüedad o contradicción interna inicial: se espera que su función primordial fuera la prevención, detección y represión de delitos, pero la mayor parte de su trabajo y de las demandas de la población obedecen a tareas de “mantenimiento del orden” donde no se implican delitos ni la realización de arrestos. Como resultado había que buscar un rasgo característico que abarcara todas las actividades policiales.

Sin embargo, más allá de sus limitaciones y su praxis real, la policía suele asumir para sí, y reforzarlo culturalmente, que su mandato corresponde con el combate el delito. Lo

²⁰ “The capacity to use force as the core of the Police Role”. Egon Bittner. 2006. En *The Police and Society*. Touchstone Readings. Victor E. Kappeler. Waveland, Press Inc. Long Grove, Illinois, p. 131. Traducción propia.

cual no está en gran medida en condiciones de poder cumplir²¹. Solución: debe dar la imagen y construir los indicadores que digan que sí lo está haciendo (Manning: 2006). Se desarrollan así modelos que ven en la función policial orientaciones hacia la “aplicación de la ley” (law enforcement) o hacia el “mantenimiento del orden” (order maintenance) y cada postura conecta con diferentes estilos de trabajo policial, y con las implicaciones políticas y morales que hacen visible cada uno de ellos.

La función policial no es transparente y debe ser objeto de reflexión y discusión en las distintas sociedades, sin embargo suele primar una idea general y dada de aquello a lo que debe dedicarse y obtener como resultado la policía. Por ejemplo, las tareas de “mantenimiento del orden” implican un “mandato moral” acerca de aquello que debe ordenarse que no suele ser tematizado. Tampoco se ponen sobre el tapete los consensos y disensos sobre los significados atribuidos a la función policial por los diferentes grupos sociales (entre ellos la policía), así como los conflictos que pueden desarrollarse en una comunidad a partir de una mayor o menor brecha entre ellos. Una mayor distancia entre los comportamientos que la policía considere que deben ser controlados y la legitimidad que les otorgue importantes sectores de la población, no sólo favorece una mayor resistencia y conflicto, sino que también mayor corrupción policial ante actividades de alta demanda y legitimadas socialmente (como puede ser el caso de la prostitución). Tomar en cuenta estas dificultades, esta falta de univocidad de lo que significa la seguridad pública y de lo que se espera de la función policial, son elementos que nos demuestran el inherente carácter político y moral de toda definición de los delitos y faltas a perseguir, así como del estilo del trabajo policial que se adopte en una comunidad en particular.

Sin embargo, es común que se mencione a la función policial como una general y difusa idea de conservación del "orden social". De esta forma, la policía se describe (como

²¹ Que la incidencia delictiva no es explicada por las variaciones en el número y calidad del trabajo policial, así como de la población encarcelada, sino por la presencia de otros factores socioeconómicos, fue la postura dominante entre los académicos y expertos en la temática durante la mayor parte del siglo pasado. Los posibles y aún discutidos éxitos de nuevas modalidades de trabajo policial particularmente durante los años noventa en Europa y en especial en Estados Unidos, así como de la prisión como medida de contención y de disuasión, han recuperado y reforzado la expectativa en la capacidad y posibilidad de incidencia real de las policías en las tasas delictivas de una sociedad. Igualmente, la incidencia delictiva no depende exclusivamente, y muy posiblemente ni siquiera principalmente, del trabajo desarrollado por las organizaciones policiales.

otras organizaciones sociales también lo hacen) a partir de un alto grado de fetichización de su función, sobrevaloración que muchas veces ha permeado el origen y la historia de las organizaciones policiales, y del lugar que se les ha asignado dentro del conjunto social. Estos mandatos y objetivos como ideas asumidas sobre la policía deben ser revisados y discutidos. Discutidos tanto desde el punto de vista de sus posibilidades reales de cumplimiento como en el caso del combate al delito, tanto como desde el punto de vista político y normativo acerca del tipo de policía y de sociedad que se desea tener. Apelar a un discurso profesional y meramente técnico del trabajo policial, o dar por descontadas cuáles son las actividades de mantenimiento del orden que debe realizar, es ocultar la selectividad de su trabajo y tipo de vínculo social que construye.

Por otro lado, la idea de que la función de la policía es un prerrequisito para el mantenimiento del “orden social” es en gran medida errónea. Existe un importante debate acerca de la real capacidad de la policía para controlar al delito (sobre esta incapacidad, en México no hay que hacer un gran esfuerzo argumentativo), a lo que se suma que el “orden social”, en un sentido sociológico, sin denotar los rasgos moralizantes con que es definido más coloquialmente, puede establecerse de maneras muy flexibles con diferentes niveles delictivos, incluso con una alta integración entre los patrones de conducta legales e ilegales. Viene al caso recordar el señalamiento que ya realizara un siglo atrás Emile Durkheim con relación al castigo, pero que podemos ampliar a la tarea de la función policial: sancionar a quién delinque, tiene menos una función real de controlar los delitos y más una función simbólica de reparación moral²². Más allá del nivel de autoconciencia de dicha función por parte de actores individuales y colectivos, tal dimensión normativa no puede ser obviada en el análisis de la organización policial y de las interacciones cotidianas que mantienen con la población.

En términos concretos la policía desarrolla una serie de tareas formales e informales y la manera en que las cumple impactan diferencialmente en la vida social, con saldos negativos o positivos dependiendo del tipo de sociedad a la que se aspira. Sus resultados

²² “No medimos ya de una manera tan material y grosera ni la extensión de la culpa, ni la del castigo; pero siempre pensamos que debe haber una ecuación entre ambos términos, séanos o no ventajoso establecer esta comparación. La pena ha seguido, pues, siendo para nosotros lo que era para nuestros padres. Es todavía un acto de venganza puesto que es un acto de expiación. Lo que nosotros vengamos, lo que el criminal expía, es el ultraje hecho a la moral.” Emile Durkheim. 1993 *La División del Trabajo Social*. Planeta – Agostini. Barcelona

no son necesariamente aquellas en las que primero se piensa cuando se menciona la institución policial –como por ejemplo todos los servicios a la comunidad que desarrolla que no tienen nada que ver con el delito-, siendo sólo una institución más dentro del entramado social, aunque con algunas capacidades casi exclusivas como el uso de la fuerza legítima. Debatir, definir y alinear el mandato policial, tanto en relación con los diferentes grupos sociales como al interior de la organización es un proceso necesario para poder atenuar sus inherentes contradicciones, establecer menores conflictos con algunos grupos sociales y mantener su desempeño dentro de parámetros de legalidad y respeto a los derechos de toda la población.

2.3 Características de las organizaciones policiales

En la caracterización de las organizaciones policiales es común encontrar un listado de rasgos que se derivan de las características y exigencias de su trabajo y que constituyen conceptos claves para comprender su funcionamiento y los problemas que de ahí se derivan. Uno de los conceptos claves para entender y para abordar el trabajo policial es la discrecionalidad. La discrecionalidad policial se entiende y es al mismo tiempo:

- a) Un rasgo inevitable a partir de las características de su trabajo, en particular de los policías de calle
- b) Una capacidad positiva, propia de un “buen policía”, cuando ésta implica un juicio desarrollado y atinado y una selectividad sensata en los cursos de acción ante la imprevisibilidad de las situaciones a las que debe enfrentarse
- c) Un grave problema de control que abre la puerta a que los policías, en lugar de realizar las acciones que se espera de ellos, cometan importantes omisiones, sesgos indeseados en su actuación, o toda una serie de comportamientos abusivos o ilegales que quedan por fuera de toda supervisión.

Las dificultades para la supervisión y el control son centrales ya que el trabajo policial se caracteriza en todo el mundo por la importante brecha de acción entre lo que conocen las autoridades a cargo y lo que realmente acontece a nivel de la calle (Reiner 1998).

Los registros, reportes y resultados oficiales de las organizaciones policiales, sólo dan una imagen muy general e incompleta del accionar policial y en algunos casos responden más a requisitos burocráticos que reflejar su comportamiento operativo real en los espacios públicos²³. La estructuración del mando y la supervisión parece ser paradójica ya que pretende controlar minuciosamente la conducta de individuos de los que se requiere, por la naturaleza de su trabajo, realizar decisiones instantáneas bajo circunstancias poco predecibles. Las organizaciones policiales, entonces, permiten una enorme discreción en la práctica a la vez que mantienen un sistema de comando y control de arriba hacia abajo. En realidad como la mayor parte de sus actividades quedan en la sombra, se "ignora" por parte de las elites esta amplia latitud de la acción y se pretende tener un grado de control del que en realidad se carece. De esta forma se favorece que las organizaciones policiales tengan estructuras formales e informales sustancialmente incongruentes.

Hay que recordar que la discrecionalidad es inevitable en cualquier situación donde no se puede evitar que exista más de una opción posible para enfrentarla, es decir en la casi totalidad de las situaciones de la vida social. Pero este rasgo se agudiza en las exigencias del trabajo policial donde hay que tomar decisiones en tiempos breves ante situaciones imprevisibles, donde se pueden establecer procedimientos generales, pero no especificaciones precisas sobre todas las constelaciones de situaciones y contextos sociales de ocurrencia de los problemas y tareas que viven cotidianamente. Además, en términos más generales, la aplicación de la ley implica la selección de prioridades de actuación a partir de todas las posibles conductas a ser sancionadas por la ley, focalizarse más en la prevención de ciertos delitos o en la disminución de faltas o desórdenes menores, etc..

²³ En este sentido como señalan March y Simon los montos y tipos de discrecionalidad disponible dependen de los niveles en que los programas especifican los procedimientos (los medios), especifican los productos o resultados, y de la posibilidad de observación y control de ambos. Ver "Decision making theory" en Grusky y Miller (eds). *The Sociology of Organizations. Basic Studies*. New York. Free Press, 1981. Para el caso de la policía muchos procedimientos se encuentran altamente especificados (aunque en México hay fuertes carencias en este sentido), pero como estas rutinas son invisibles y cuentan además con altos niveles de imprevisibilidad, se genera una separación entre una altísima discrecionalidad en los niveles inferiores y reportes de actividades, supuestamente de control, que ofician como un puro ritual organizacional.

El principal problema resultante de la discrecionalidad es entonces ser la ventana hacia la discriminación, hacia los sesgos en la distribución de los servicios entre la población, el abuso y el mal comportamiento policial, así como una de las características centrales que ambientan la posibilidad de delitos y redes de corrupción establecidos por las propias organizaciones policiales. Uno de los problemas centrales que se ha constatado es la existencia de una asimetría clara en la arbitrariedad policial, y que dicha asimetría sigue en gran medida a la estructura de clases de la sociedad. Es decir, que los mayores poderes de coerción, y los abusos policiales de mayor gravedad se aplican sobre grupos sociales vulnerables, de estratos socioeconómicos bajos, considerados peligrosos en gran medida, y que también son en mayor medida negados sus servicios cuando son victimizados²⁴. Es decir se transforman en sectores sociales sobrevigilados y subprotegidos (Reiner, 1998). Si las actuaciones policiales operan bajo estos criterios en la distribución de sus servicios, o en el abuso de sus capacidades, la policía daría como resultante social un reforzamiento de la ya desigual distribución de los derechos y los recursos sociales.

2.4 Cultura policial

2.4.1 Principales componentes de la “cultura policial”

2.4.1.1 Distancias y matices del concepto

En general, si hablamos de “cultura policial” se subraya una imagen ya establecida, en algún sentido estereotipada y homogénea, conformada por brutalidad, corrupción, secretismo, machismo o el valor de la acción por sobre la intelección de los problemas. Sin embargo, si se va más allá de una descripción ya cristalizada de rasgos, es un concepto útil si se relaciona con los entornos o ambientes ocupacional y organizacional de la vida policial cuyos elementos pueden propiciar (o no) prácticas y significados que generen consecuencias y costos sociales impropios de una sociedad democrática.

²⁴ Para el caso de México, más precisamente del Distrito Federal, la investigación realizada por Fundar Centro de Investigación y Análisis “Irregularidades, abusos de poder y maltratos en el Distrito Federal”, en el año 2005 nos muestra como muchos de los comportamientos de abuso por parte de policiales y de funcionarios de procuración de justicia tienen como su población “privilegiada” a los grupos más vulnerables de la población. (Naval y Salgado: 2006).

Para dotar al concepto de mayor riqueza analítica es necesario no reducirlo a un concepto valorativo (negativo). La cultura policial sería, entonces, todas las características reprobables y todos los obstáculos que por inercia traen las corporaciones. Formas históricas de hacer las cosas que inhiben que se cumplan los objetivos que todos deseamos, los cuales serían coincidentes con lo establecido en leyes y marcos normativos racionales y transparentes. También sería adecuado distanciarse de una “cultura policial” definida a partir de una separación del mundo policial en dos universos con fronteras más o menos claras, la organización formal y la informal, y adjudicarle a la “cultura policial” la orientación de la acción solamente el segundo de los espacios. Es decir, si bien existe un orden normativo legal y formal que fija el deber ser policial, el mundo real es uno informal donde se siguen reglas y valores propios de su “cultura”.

Pero ni las prácticas asociadas a los espacios ocupacionales y organizacionales ni los significados atribuidos se mantienen a un lado u otro de la división entre lo formal y lo informal. Las reglas y sentidos prácticos de la cultura policial pueden tener muchas relaciones con la formalidad vigente: pueden reforzarla, ser indiferente, contradecirla, usarla para otros fines, parasitarla, etc. (Prenzler:1997). Otro asunto es que las prácticas y lógicas informales son las que cobren mayor predominancia en la estructuración de los comportamientos y en los significados compartidos de los policías. Bajo estas condiciones, la mayor o menor fortaleza institucional, su diseño, la capacidad de supervisión y el liderazgo para impulsar las normas formales son factores relevantes para que las reglas “informales” sean (o no) la columna vertebral de un orden policial “paralelo”.

La cultura policial, en cuanto significados, valores y normas que enmarcan las prácticas cotidianas del trabajo policial no tienen que, necesariamente, oponerse al “profesionalismo” -ni la profesionalización policial es un proceso transparente que pueda operar al margen de las mediaciones culturales-. En su lugar, un profesionalismo que logre ser efectivo será aquel que dote de sentido a las experiencias de los policías en la calle, al conectarse con su realidad ocupacional y organizacional. No se trata, por tanto, de lograr evitar o restringir el impacto de la “cultura policial” (como si la dimensión cultural fuera una dimensión negativa que pudiera eliminarse, cómo si

existiera una policía “profesional” sin mediaciones), sino cómo lograr que principios democráticos y sus mejores prácticas asociadas sean parte de la cultura operacional de la policía.

La homogeneidad, y en cierta medida el automatismo, de la cultura policial ha sido exagerada. Entre sus rasgos más señalados se encuentra una solidaridad y un espíritu de cuerpo fuerte que sería el principal muro contra la posibilidad de sancionar malas prácticas y delitos cometidos por los policías. Sin embargo, la realidad parece ser más variada y a los motivos normativos o “solidarios” para explicar el llamado código del silencio, se suman claras motivaciones de tipo instrumental: evitar las delaciones mutuas a partir de redes y prácticas donde es dificultoso o muy costoso tomar decisiones para no estar implicado. Es decir, las instituciones policiales suelen cerrar filas ante amenazas externas, pero las solidaridades, las traiciones y las luchas de grupos pueden ser múltiples y variables. Por otro lado, la homogeneidad de la cultura policial se ha exagerado entre instituciones y al interior de distintas posiciones dentro de las propias organizaciones.

La división más clara que ha sido señalada en la bibliografía especializada es la existente entre la cultura del policía operativo (la que se suele generalizar como “la” cultura policial) y la cultura desarrollado por los administradores de las corporaciones policiales (Reuss-Ianni y Ianni: 2005)²⁵. En su investigación de la policía de Nueva York en la década de los setenta, encuentran que son dos culturas que aumentan en competencia y conflicto, y cuyas tensiones pueden servir para ilustrar algunos de los procesos de cambio más recientes en las policías mexicanas, y por tanto los significados y mecanismos de respuesta que los diferentes policías otorgan dichos procesos. La cultura del policía operativo sufre el embate de un nuevo ethos en la administración que busca mayor eficacia y mayores sospechas sobre su accionar -para evitar los costos de

²⁵ En su clásico texto, los autores constatan como un resultado firme del análisis organizacional que el ambiente laboral más próximo y los grupos de pares, y no la organización más extensa, son quiénes más controlan y motivan el comportamiento individual. A la vez que los especialistas reafirman la importancia de los sistemas informales en la determinación de las prácticas policiales. Sin embargo, en las policías se sigue otorgando una gran importancia a la toma de decisiones en los altos niveles, como si se tratara de trasladar los programas diseñados para los negocios y la industria para hacer el “negocio” de la actividad policial más eficiente. Luego, los administradores quedan buscando respuestas acerca de cómo sus directivas y autoridad se van perdiendo o reacomodando hacia otros fines, al ir descendiendo en la cadena de mando.

casos graves de brutalidad y corrupción, así como la presencia en el entorno social de nuevos actores que “controlan” su trabajo-, por lo que desarrolla una concepción nostálgica de los “buenos tiempos pasados”. Se extraña un mítico pasado orgánico y familiar, que la vez coincide con el “mayor respeto” que en todo sentido tenía el policía.

También pueden distinguirse distintas filosofías del trabajo policial que derivarían en diferencias “culturales” entre instituciones: una cultura más orientada a la gerencia moderna, la racionalidad científica y la rendición de cuentas o una más del policía de la calle u operativa que dan mayor discreción al trabajo policial y es reacia a los controles externos²⁶.

Con respecto al automatismo, se considera que la cultura policial, como otras culturas organizacionales, no puede seguir el modelo determinista de un conjunto de “máximas” que los policías internalizan y que seguirían casi sin establecer distancia al desarrollar el trabajo policial. La crítica es aquí a la pérdida de creatividad, reflexividad e interpretación por parte de los actores. Es en realidad una crítica que deriva en la teoría social de la crítica a la acción sobredeterminada normativamente por el estructural funcionalismo. La respuesta, dentro de la teoría de la acción, rescata el carácter de agencia del actor social y también el uso instrumental que se realiza de la “cultura” en muchas ocasiones como herramientas para su justificación.

Estos puntos nos permiten distanciarnos de la existencia de *una* cultura policial, más allá de rasgos compartidos propios de las posiciones estructurales que definen el espacio de la función policial. También debe destacarse el liderazgo en la construcción y elección de distintas propuestas acerca de cómo entender el trabajo policial y de su transmisión y supervisión a través de toda la estructura jerárquica. Finalmente, existen variaciones individuales que imprimen en sus decisiones y en sus estrategias cotidianas los policías de diferentes niveles, al reforzar y reproducir con sus acciones estos significados y reglas, pero también al resistirlos, modificarlos o rechazarlos. Es decir, una cultura policial definida en relación con sus ambientes organizacional y legal,

²⁶ Clásicamente se ha visto las variaciones entre las agencias de policía en función de sus modalidades de “policiamiento” (policing): la tipología clásica es la de Wilson entre un estilo “vigilante”, un estilo “servicial” y un estilo “legalista” (Wilson, James Q. 1968. *Varieties of Police Behavior*, Harvard University Press, Cambridge, MA.).

ocupacional, social y político. Así como también donde las decisiones de los actores policiales, individuales y de grupo tienen mucho que decir de su reproducción o cambio.

Un punto importante a considerar es qué tanto la cultura policial es muy diferente de otras culturas ocupacionales, en particular en comparación con otras organizaciones del sector público. Algunas de los rasgos más señalados como el secreto, la resistencia al escrutinio y la discriminación a las personas al brindar sus servicios, no son ajenas a otras instituciones públicas y privadas. Si bien su impacto como parte del problema de inseguridad, así como en la integridad física o la libertad de las personas, vuelven a las malas prácticas y a la corrupción policial un problema social grave, es posible pensar que no se pone el mismo celo en la descalificación de las malas prácticas y la falta de rendición de cuentas de otros sectores de la elite gubernamental. Un sesgo de la visibilidad y la estigmatización hacia las malas prácticas policiales que puede verse como una versión invertida del sesgo hacia los delitos callejeros en relación a los llamados delitos de cuello blanco (Prenzler:1997).

Es decir, las organizaciones policiales tienen rasgos en común con otras organizaciones públicas y privadas, así como variaciones entre ellas, a su interior, y entre grupos e individuos. Sin embargo, también algunas de esas características pueden hacerse más intensas y dominantes. Por ejemplo, si bien el llamado “código del silencio”, es un rasgo propio de todos los grupos humanos, su intensificación en el caso policial estaría derivado del carácter conflictivo de sus encuentros cotidianos con la población, de sus capacidades centrales de uso de la fuerza y la posibilidad de sanción y detención de ciudadanos, y por tanto de situaciones propicias que se originan para el soborno o la extorsión. Es decir, de la estructura de sus ambientes de trabajo dependerá en gran medida el reforzamiento de características de sus mecanismos de respuesta.

2.4.1.2 La cultura de la policía: ambientes y mecanismos de respuesta

Cuando se habla de cultura policial suele señalarse que el conjunto de conocimientos, actitudes, valores y normas que la conforman son una respuesta a las situaciones similares que crean sus entornos laborales: el ocupacional y el organizacional (Skolnick: 2005, Paoline III: 2003). ¿Cuáles son entonces las principales características de estos entornos que delimitan los problemas a los que la cultura policial

busca dar distintas respuestas y posibilidades de ajuste? En el entorno ocupacional, es decir el espacio de relación con la comunidad en la que deben cumplir con sus funciones suelen señalarse los riesgos de estar en situaciones que pueden afectar su integridad física, psicológica o su libertad: la dimensión peligro. Aunque no sean frecuentes, los policías saben que en cualquier momento puede ocurrir una situación con esas características. Es decir, se trata del lugar que otorgan a los peligros percibidos asociados a su función. Estos “peligros” se relacionan directamente con la capacidad coercitiva y su condición de autoridad. Peligro y autoridad, junto con la exigencia de obtener resultados, según el trabajo de Skolnick, son los elementos a los reaccionará la “working personality” del policía.

En el entorno organizacional resalta la posibilidad de sanción, en ocasiones incierta, por parte de los mandos, los controles burocráticos y las consecuencias negativas de su vínculo con otras instituciones del sistema de justicia, por otro lado las tensiones y ambigüedades existentes en el cumplimiento del rol policial. Aquí vuelven a tomar relevancia las principales funciones que suelen asociarse al trabajo de las policías preventivas: *la aplicación de la ley* en el sentido de disuadir o reprimir delitos y faltas que vayan a cometerse o se estén cometiendo, *el mantenimiento del orden* como la regulación de una serie de comportamientos o situaciones de convivencia que no están, al menos directamente, relacionado con conductas ilegales, y la prestación de una serie de *servicios a la población* como brindar información o atender a personas accidentadas (entre muchos más). La segunda y la tercera pueden ocupar la gran mayoría de la labor cotidiana de la policía, pero oficialmente (y también socialmente) suele reconocerse y enfatizarse la primera de ellas. Para superar la ambigüedad de las funciones que se esperan de la policía una solución es adscribir a la función que más se refuerza y reconoce oficialmente: la aplicación de la ley, la lucha contra el delito. En este sentido, la cultura policial suele subrayar, tanto formal como informalmente, el valor del trabajo policial “verdadero”: “sacar a los delincuentes de las calles”, contra las funciones de mantenimiento del orden y los tareas más asociadas a servicios.

Los indicadores de evaluación del desempeño de las organizaciones son también parte del entorno de trabajo. Dichos indicadores suelen privilegiar el número de detenciones y la disminución de las cifras oficiales para algunos tipos delictivos (casi los únicos en la evaluación del desempeño de las organizaciones policiales en México). El stress y la

ansiedad por la obtención de resultados motivan menor reflexión en el uso por parte de la policía de su capacidad para detener personas. Estos objetivos básicos de aumentar el número de detenidos son apoyados por gran parte de la población, en particular aquellos sectores que aprueban medidas más punitivas en el combate al delito. Tanto población como las policías al reforzar estas ideas subrayan la incorrecta visión de que “delincuentes” y “población” son dos grupos claramente identificables sobre el que se pueden exigir diversos tratamientos. Socialmente se establece entonces una doble coacción sobre el trabajo policial al que se exige mano dura contra “los delincuentes” y a la vez que no se reprima ni se abuse de “la población”. Esta tensión se refleja operativamente en las simultáneas presiones hacia un trato violento al “delincuente” y respetuoso a la “población”²⁷.

En el entorno organizacional debe también destacarse la influencia que los diferentes diseños, objetivos establecidos y formas de liderazgo pueden ejercer en la cultura de sus miembros. Los elementos clásicos de la cultura policial suelen ser los referidos a un modelo de policía que hace del “combate el delito” el centro de sus objetivos. Hay que recordar con relación al entorno ocupacional que las respuestas de la cultura policial no sólo dependerán de las definiciones legales y organizacionales acerca de los comportamientos que se consideren delictivos y/o se seleccionen como prioritarios, también del tipo de sociedad con la que el policía se relaciona, la cual suele compartir territorios de legitimación de prácticas y formas de resolución de conflictos.

La percepción policial de que pueden vivir en cualquier momento una situación peligrosa como parte de su ambiente ocupacional, junto a las incertidumbres de las posibles sanciones de que pueden ser objeto al interior de la organización, o por instituciones del sistema judicial, son aspectos que derivan en altas cuotas de ansiedad y stress en la vida de los policías. A estos rasgos físico-emocionales también buscan dar respuesta las reglas, saberes y estrategias desplegadas por la cultura policial.

²⁷ Que un porcentaje significativo de la población mexicana está de acuerdo con que se castigue a “los delincuentes” sin respetar garantías básicas es algo que no sólo se refrenda en las encuestas de opinión, también en el lenguaje cotidiano: en los medios de comunicación es muy común escuchar a personas que fueron retenidas o detenidas por la policía por motivos distintos a los de la delincuencia común, quejándose de abusos recibidos señalando que fueron tratados “como si fueran delincuentes”.

Los valores, normas y conocimientos que más suelen destacarse en las descripciones de la cultura policial (Rainer: 1998, Buckner, Christie, Fatth: 1983, Paoline III: 2003) suelen ser:

Desconfianza. Como respuesta a la ansiedad de un entorno peligroso o la posibilidad de ser sancionado al interior de la organización, los policías generan clasificaciones en su relación con la población basadas en gran medida en la desconfianza. El policía incorpora un conjunto de tipificaciones que aprende de los policías con mayor antigüedad así como a partir de su propia experiencia, ideas y valoraciones acerca de diferentes grupos sociales y tipos de personas. Muchas de estas categorizaciones ya existen en otros espacios sociales y son compartidas por gran parte de la población, lo cual ayuda a que puedan ser más fácilmente incorporadas al entorno organizacional (en algunos casos representan un reforzamiento de desigualdades sociales en materia de clase o de género, Tilly: 1999). En el contexto de una sociedad, o grupos en particular, con alta desconfianza hacia la policía, como es el caso de México, se establece así un contexto propicio para el desarrollo de encuentros conflictivos. Ante los peligros y la posibilidad incluso de la muerte los policías suelen establecer una estrategia “minimax”, es decir estrategias para minimizar el máximo riesgo (Chan: 2003). El riesgo máximo se puede encontrar si se es demasiado confiado: un exceso de desconfianza le puede acarrear un problema con un ciudadano o una sanción, pero un exceso de confianza puede llevar a la muerte. Varios refranes o frases hechas entre los policías suelen reflejar estas guías generales para la acción correcta²⁸. Así, esta norma de actuación se enmarca más generalmente en anticipar escenarios a través de una rápida lectura de personas y situaciones. La posible conflictividad o peligrosidad de la persona con la que se interactúa forma parte de estas clasificaciones (la identificación del “agresor simbólico”, Skolnick: 2005). Pero también la evaluación de su capacidad de influencia y de que acción policial puede generar un posterior problema al propio policía (Birkbeck y Galbadón: 2002). Así como una cultura de la desconfianza también suele desarrollarse una cultura de la sospecha como emergencia ante las presiones de conseguir resultados en la forma de detección de infractores.

Evitar problemas. Relacionado con el punto anterior pero dirigiendo más la mirada hacia el ambiente organizacional se encuentra el conjunto de reglas que el policía

²⁸ Al decir de un mando policial: “*más vale darle explicaciones al juez que dárselas a San Pedro*”.

aprende para evitar meterse en problemas. Ello se relaciona con ocasiones en las cuales es preferible la omisión ante situaciones de peligro, pero también ante los riesgos de ser sancionado internamente o por otras instituciones. La discrecionalidad del trabajo en la calle es la variable que ambienta estas reglas para la toma de decisiones, sobre actuar o no actuar, detener o no detener, reportar o no reportar ciertos incidentes.

La discrecionalidad del actuar policial es inevitable y deseable para ciertas ocasiones, el problema está en la formas que se moldea su ejercicio en las prácticas cotidianas. El entorno burocrático y sus exigencias es también una variable a considerar en las estrategias para evitación del papeleo o su adecuación a formatos que serán legitimados por la organización. Estas reglas para relacionarse con la burocracia y la administración de la policía y otras instituciones de justicia es uno de los primeros aprendizajes en la socialización del policía.

Al decir de Bayley (1994) la discrecionalidad junto a la lógica de “evitar los problemas” y/o la búsqueda de beneficios de grupo o personales lleva a la cohabitación de tres conjuntos de reglas en la institución policial:

- reglas formales que pueden ejercer sanciones efectivas aunque muchas veces no sean vistas como legítimas por gran parte de sus miembros
- reglas informales o de trabajo que surgen de la presión diaria de las tareas preventivas y de la detención de infractores
- reglas de presentación en las cuales se reconstruyen post facto las acciones cometidas en términos aceptables legalmente con una alta capacidad para la reconstrucción de dichos eventos²⁹.

²⁹ En este sentido la posibilidad de falseamiento de los partes policíacos es muy alta, y en realidad es sabida por todos los actores involucrados. Para el caso mexicano se puede referir algunos de los ejemplos que utiliza Martínez de Murguía a partir de los casos seguidos por las Comisiones de DDHH. En uno de dichos partes, y al interior de un caso que dará finalmente lugar a una Recomendación por parte de la Comisión Nacional, un detenido espera pacientemente media hora en las afueras de su casa mientras la policía judicial se lleva sus sobrinos para luego trasladarlo a él. Como señala la autora lo preocupante no es tanto la existencia de reportes falsos sino el hecho de que sean aceptados y legitimados tanto por las policías como por las instituciones de procuración de justicia. Ver "La policía en México", editorial Planeta, México, 1998.

Rechazo de procedimientos formales. El valor de la “experiencia” y la “calle” por sobre lo aprendido en un aula o establecido en un reglamento de procedimientos formalizado parece ser un principio axiomático de la cultura policial. Los obstáculos al ejercicio del “sentido común” y de la experiencia que se imputa a los reglamentos, limitan el ejercicio de sus capacidades de acción. La idea más extendida al respecto es aquella que nos dice que es necesario apartarse en alguna medida de los procedimientos formales y legales si se quiere cumplir con los objetivos de la función policial (es decir, “capturar y poner presos a los delincuentes”).

Machismo institucional. El centro de la función policial vinculado al uso potencial o actual de la fuerza hace de su organización un espacio propicio para el desarrollo de formas de pensamiento y actuación propias de la dominación machista. Existe un pensamiento axiomático que lleva de la fuerza física a la virilidad y de ahí a que ser policía es propio de hombres. De esta forma, se construyen significados y distinciones de rol donde la situación de la mujer será minusvalorada o la de los hombres puesto a prueba bajo esas mismas coordenadas. La masculinidad patriarcal sostiene la expectativa de dominación sobre las mujeres y también sobre algunos hombres, y las pruebas centrales de la dominación masculina son las confrontaciones que involucran algún peligro, ya sea físico, social o intelectual (Huggins, Haritos-Fatouros, Zimbardo: 2002). Obtener respeto en interacciones conflictivas es central para una demostración exitosa de masculinidad. En estas pruebas de masculinidad el límite entre una agresividad masculina que implica coerción e imposición sobre la voluntad del otro y el despliegue de violencia física que busca causar daño físico o emocional, puede llegar a cruzarse con facilidad. Si esta estructura machista se adhiere a los elementos de una “guerra a la delincuencia” en el modelo policial que se promueve tanto por la institución como por sus elementos, se establece una lógica de conflicto y agresividad entre policía y sociedad, y la violencia policial se vuelve mucho más probable.

Resultados: Aislamiento social y solidaridad. La ambigüedad de un fuerte sentido de proteger a la sociedad de la delincuencia junto a la mencionada actitud de sospecha y desconfianza ante y hacia las personas, tiene por resultado la percepción de aislamiento social y de no ser comprendidos (e incluso atacados) por otras instituciones y por la sociedad en general. La protección ante estas actitudes y acosos externos se manifestaría en la forma de sentido de pertenencia y solidaridad con sus pares. Esta solidaridad es

vinculada al cerrar filas y proteger de posibles sanciones por malos comportamientos a los miembros de la corporación, en particular ante el control por parte de instituciones externas.

2.4.2 Transmisión y cambio en la cultura policial

Es posible comprender la transmisión y el cambio de la cultura policial bajo diferentes perspectivas (Chan: 2003). Una perspectiva sociodinámica se focaliza en los procesos interpersonales de constitución de identidad, vía la inclusión en el grupo y el desarrollo satisfactorio de un rol. El conocimiento práctico por el que logran ser aceptados depende en gran medida de policías con mayor experiencia, los que justifican algunos comportamientos vinculados a malas prácticas o corrupción, generando también rechazo por el “conocimiento académico”. La transmisión cultural también puede verse desde el aprendizaje de refuerzos positivos y negativos a la solución de problemas y al lograr evitar daños o situaciones de ansiedad. Se desarrollan reglas de evitación que se vuelven parte de su conciencia práctica. Finalmente, la cultura también se aprende y se usa como un recurso o una herramienta para la producción de sentido y la justificación de acciones desde una mayor iniciativa y reflexividad individual. Bajo esta perspectiva la cultura policial aparece como diferentes esquemas que nos permiten ordenar información y adecuarla a categorías establecidas.

Janet Chan, recurre a los conceptos de Bourdieu de *campo* y *habitus* (Bourdieu y Wacquant: 1995)³⁰, para lograr solucionar parte de las críticas que se habían establecido hacia un concepto de cultura policial considerado como autónomo de sus relaciones con los contextos sociales y políticos del trabajo policial. El *campo* condiciona al *habitus* con las necesidades propias de su configuración, en cercanía con las referencias que hemos realizado acerca de los entornos ocupacionales y organizacionales del trabajo policial. Por ejemplo, Chan señala con respecto al *campo* del trabajo policial en las calles que éste consiste en las relaciones históricas entre ciertos grupos sociales y la policía, ancladas en los poderes legales y la discrecionalidad que la policía está

³⁰ “Un *campo* está integrado por un conjunto de relaciones históricas objetivas entre posiciones ancladas en ciertas formas de poder (o de capital), mientras que el *habitus* alude a un conjunto de relaciones históricas “depositadas” en los cuerpos individuales bajo la forma de esquemas mentales y corporales de percepción, apreciación, y acción.” (Bourdieu y Wacquant: 1995, p.23)

autorizada a ejercer y la distribución del poder y de los recursos materiales entre la comunidad (Chan: 1996)

A su vez, el *habitus* constituye al *campo* al dotar de los marcos culturales que le dan sentido al mismo. La cultura se encuentra en esta relación constitutiva donde se integran experiencias y se generan disposiciones cognitivas, valorativas, emocionales y físico corporales. Es importante resaltar que no se trata de un determinismo de las predisposiciones para el pensamiento y la acción a partir de las condiciones estructurales. Eso anularía el carácter de agencia y de creación de los individuos. Los policías y las organizaciones policiales toman decisiones dentro de los marcos que aprendieron y de las posibilidades que se hacen presentes, reforzando o transformando las maneras en que se da sentido a las situaciones y exigencias que se enfrentan. Las organizaciones policiales, en particular sus líderes, pueden ser en este sentido importantes actores en la definición de sus entornos y de las prácticas institucionales que generan. De allí que no puede achacarse la presencia y extensión de prácticas corruptas a la fatalidad de las condiciones propias de la “función policial y su cultura”. Con respecto al *habitus* policial, Chan utiliza categorías de la perspectiva cognitiva de la cultura de Sackmann para dotar al concepto de mayor capacidad de discriminación. Distingue cuatro categorías cognitivas:

- conocimiento de diccionario: categorías sobre personas y situaciones con las que se entra en contacto
- conocimiento de directorio: cómo debe hacerse el trabajo policial, pistas para detectar lo que está fuera de lugar
- conocimiento de receta: aquello que debe o no debe hacerse en diferentes situaciones
- conocimiento axiomático: lo presupuesto, lo dado por hecho acerca de lo que es el trabajo policial (Chan: 1996).

2.4.3 Organización y cultura policial en México

La seguridad pública en México es legalmente una responsabilidad compartida por los tres niveles de gobierno³¹. A cada orden de gobierno le corresponde instituciones

³¹ El artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública “es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las

policiales propias. En el orden municipal sólo una policía preventiva³², en los estados, el Distrito Federal y el nivel federal les corresponden tanto instituciones de policía preventiva como de policía ministerial. La enorme mayoría de los policías del país y los que tienen un mayor contacto cotidiano con la población son las policías preventivas, en particular las municipales y estatales. En ellas, al igual que en otras realidades institucionales se reflejan las enormes disparidades del país entre municipios, estados y regiones (demográficas, sociales, económicas, políticas culturales, etc.). Sin embargo, más allá de las grandes variaciones entre las más de 1600 corporaciones policiales en México, el aumento de los índices delictivos de las últimas décadas, las colocó en un lugar central en las preocupaciones de la población y de la opinión pública.

Como resultado de una nueva mirada sobre las instituciones policiales (que se han desarrollado históricamente con gran autonomía social e incluso política), el balance general ha señalado grandes rezagos en su desarrollo profesional, malas condiciones de trabajo, alta participación en distintas formas de corrupción e ineficacia en los objetivos directamente vinculados al combate al delito y la inseguridad de la población. A su vez, la preocupación sobre el funcionamiento de las organizaciones policiales obedecía a abusos y violaciones a los derechos humanos que sus elementos realizaban como parte de una forma normal de trabajar. Más de década y media de funcionamiento del sistema de Comisiones de los Derechos Humanos evidenciaron las características, y con matices, las permanencias de distintas formas de abuso sistemático. A lo anterior debe sumarse el impacto mediático y social que suelen tener algunos casos graves donde se han condensando las malas prácticas y/o la relación violenta entre policía y población, ya sea en el linchamiento de policías federales en la delegación Tlahuac de la Ciudad de México en el 2005 o las reciente muertes luego de un operativo policial en la discoteca New's Divine también en el Distrito Federal.

Desde mediados de los noventa, con presupuestos siempre crecientes, y a distintos niveles de gobierno (el Sistema Nacional de Seguridad Pública es de 1995), se han buscado implementar cambios y “nuevos modelos de policía”. Pero en sus resultados generales, con las idas y retrocesos propios de los cambio de las administraciones, las

respectivas competencias que esta Constitución señala.” Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 21.

³² Sin embargo, ya con capacidades de investigación que tendrán que definirse con precisión, ya que la reciente reforma constitucional señala que la investigación es una función de “las policías”

propuestas sólo avanzaron en las más “cercanas” reformas de los marcos legales, o modificaciones de organigramas, o nuevos programas o de “acercamiento a la comunidad” por también nuevas cúpulas administrativas, sin llegar a cambios sustanciales en las prácticas operativas de las policías (en los casos en que ese fue el objetivo real). Ante las dificultades, resistencias y tensiones entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales para avanzar en un modelo de profesionalización y estándares unificados para el desarrollo de la función policial, algunas de las principales policías del país, con las diferencias en sus capacidades y/o voluntades, avanzaron en distintas experiencias de transformación. Hay experiencias con resultados diversos, en algunos casos con parcial éxito. Sin embargo, el saldo general sigue siendo de inoperancia de las reformas, al menos en su impacto en índices delictivos (el problema es qué tanto estos índices dependen de una mejor policía), así como en el uso ilegal de sus capacidades legales, en su (mal) relacionamiento con la población, y en la extensión y persistencia de distintas formas de corrupción y participación directa en actividades delictivas (resultados indispensables de un cambio exitoso).

Hablar de dificultades en la transformación de las prácticas policiales mexicanas trajo, entre otros análisis, hablar de las dificultades en la transformación de la “cultura policial”: un muro de prácticas y entendimientos sedimentados que traba o desvirtúa todo proceso de cambio. Sin embargo, salvo algunos pocos (pero fructíferas) investigaciones no se ha generado una masa suficiente de estudios empíricos que busquen describir en mayor profundidad la “cultura policial”, sus particularidades para distintas instituciones policiales y sus posibles palancas de cambio. El análisis de la “cultura policial”, como concepto clave para entender la operatividad policial, sí ha tenido un mayor desarrollo académico y de investigación en el contexto anglosajón, tal como hemos visto, donde también se ha discutido su lugar ante diferentes estrategias para modelar una reforma policial con mayores posibilidades de éxito.

Es difícil hablar, entonces, para la realidad fragmentada de la policía en México de características genéricas del sus entornos ocupacionales y organizacionales. Conceptos claves para entender las prácticas propias de la cultura policial, como vimos en la sección anterior. Así también, por tanto, de sus relaciones y respuestas por parte de los marcos de interpretación y reglas culturales de las policías mexicanas. Como consecuencia, la caracterización que realizamos es de grandes trazos y dirigida en

mayor medida a la realidad de las policías preventivas municipales y estatales, las cuales cuentan con la inmensa mayoría de los elementos policiales y son las que más sostienen un frecuente contacto directo y cotidiano con la población.

En primer lugar no puede verse a las instituciones públicas que son las policías por fuera de las características *clientelares* y *de control político* que históricamente ha acompañado al desarrollo del Estado mexicano a distintos niveles de gobierno. Institución clave de la historia del país que también ha incidido en la conformación de la sociedad civil y en su forma de entenderse a sí misma, así como al tipo débil de ciudadanía que ha propiciado. A su vez, la distribución de prebendas y beneficios, intercambios y venta de favores personales a partir de los recursos y capacidades públicas no es exclusiva de las instituciones policiales. Por ejemplo, las prácticas de corrupción e impunidad que se encuentran presentes de manera directa e indirecta en el sector público, prácticas que también recalcan en las instituciones de justicia, uno de los principales vínculos en materia institucional con el trabajo de las policías y parte de un entorno ocupacional.

En cuanto al actor policial, si bien se suele señalar los intercambios de tipo político que siempre han involucrado su función en relación con los gobiernos (eventual uso político del gobierno a cambio de autogobierno), se remarca como consecuencia el amplio *nivel de autonomía* de todo tipo de controles (inclusive el político) con el cuál las policías han desarrollado sus funciones en México (Martínez de Murguía: 1998).

Para realizar una descripción de las principales características de los entornos ocupacional y organizacional de las policías en México, es decir del *campo* del trabajo policial en México y su relación y mutua influencia con los conocimientos, normas, y predisposiciones culturales de la policía (su *hábitus*) recurriremos a resultados de investigación tanto desde perspectivas antropológicas como en el caso de los trabajos de Azaola (2006) y Suárez (2006), así como con una mirada más orientada a la sociológica (Martínez de Murguía: 1998).

Un primer punto a señalar tiene que ver en cómo el ambiente organizacional y la relación con sus pares, y en alguna medida también las expectativas sociales, generan un *modelo de "buen policía"*, que forma parte de los rasgos culturales que orientan y

dan sentido a la acción policial cotidiana en México. Entre los espacios privilegiados para la socialización en dicho modelo se encuentran las etapas de formación y posteriormente el ingreso a la experiencia policial directa. Para que dicho modelo se acerque al deseable con una orientación moderna y democrática, sus valores y objetivos deberían institucionalizarse en esquemas de incentivos formales de la organización en ambas etapas y, en lo posible también reflejarse y alinearse con los incentivos informales que desarrollan los mandos hacia los policías así como entre los pares. O al menos que los desplazamientos propios de las reglas informales no signifiquen subvertir los modelos idealmente buscados. Sin embargo, en la mayoría de las policías preventivas mexicanas, ante las carencias de formación y ante las debilidades o distorsiones de los incentivos establecidos desde la supervisión y la evaluación, dicho modelo queda en mayor medida constituido por las definiciones, estrategias y reglas que se aprenden a partir del policía experimentado. Es decir, la tendencia general de privilegiar la experiencia por sobre la formación previa o sobre la capacitación más “académica” se ve reforzada por la debilidad institucional en la formación y en la capacidad de supervisión, seguimiento, evaluación y análisis del trabajo operativo. Un modelo de “buen policía” basado en la experiencia del policía con oficio y “sentido común” en el uso de su discrecionalidad, favorece formas abusivas de imposición de autoridad ante la población, evitación de problemas y sanciones internas, y la supervivencia o participación en prácticas de corrupción institucionalizadas en grupos o sectores.

A lo anterior se suma que las propias instituciones policiales en México suelen promover formalmente un modelo de “buen policía” orientado al combate a la delincuencia por sobre modelos donde la prevención, el análisis creativo de los problemas y la relación con la comunidad sean las características centrales. De esta forma el conocimiento axiomático acerca de un *nuevo tipo de policía* sólo es compartido por pequeños grupos en las cúpulas (cuando lo es) pero no logra permear al resto de la estructura. Tomando en cuenta las categorías que informan el habitus policial (Chan: 2003), cambios en el conocimiento axiomático acerca de la función policial, difícilmente cambiará el conocimiento de diccionario o de recetas sobre aquello que debe y no debe hacerse en su trabajo diario

Un segundo aspecto a detallar consiste en el particular reforzamiento de las lógicas de la *desconfianza y la sospecha* ante la población en las policías mexicanas como resultante cultural de las exigencias propias del ambiente ocupacional. La necesaria tipificación de situaciones y personas que necesita desarrollar un policía no suele ser un ámbito de capacitación formalizado dónde se aportan recursos interpretativos y estrategias para el abordaje. Las categorizaciones parecen responder más inductivamente a su experiencia y a prejuicios sociales establecidos. Tampoco parece existir una especial preparación para lidiar con entornos y poblaciones con altos niveles de desconfianza hacia el actor policial, tal cuál es la realidad en la gran mayoría de los municipios del país. En general las currículas de formación y las instancias de capacitación siguen dando un lugar central a una perspectiva de combate delictivo orientado al manejo de armas y la preparación física, y a lo sumo a conocimientos legales vinculados con su función. Mucho menor énfasis existe en una capacitación para lograr cercanía con el ciudadano, en especial en entornos de desconfianza, así como capacitación en aproximaciones más cercanas a la prevención vía la orientación a la solución de problemas y las soluciones entre policía y comunidad, así como el desarrollo de mutuos conocimientos y confianzas.

En sociedades con baja legitimidad de las policías, se deberían definir modalidades de relacionamiento y acción con la ciudadanía bajo esquemas diversos que para sociedades donde la policía cuenta con mayor credibilidad. En el caso mexicano, es claro como la falta de respeto, por cierto frecuente entre la población hacia el policía, aparece como un activador de lógicas de respuesta de impacto en el manejo de la fuerza que son problemáticas para el ciudadano y para el policía. Bajo este panorama, y como hipótesis básica, es esperable encontrar en México una conflictividad policía ciudadano más elevada en comparación con sociedades donde se establecido mayores niveles de confianza y respeto mutuos entre ciudadanía y policía. La desconfianza es también una reacción ante ambientes de peligro, por lo que en los entornos con mayores riesgos percibidos se extremará la desconfianza y la ansiedad. Como consecuencia, las respuestas policiales a distintos problemas que se enfrenten contarán con una menor reflexión y evaluación previa, lo que deriva en mayores posibilidades de abuso como resultado esperable para las policías mexicanas.

La desconfianza y la sospecha hacia la población es un rasgo cultural que se verá reforzado por el privilegio casi exclusivo que se sigue otorgando a la función de combate al delito por sobre mejorar la calidad cívica del relacionamiento entre los habitantes o el mantenimiento de la convivencia. Si las expectativas internas como externas valoran al funcionario policial como un luchador contra la delincuencia, en particular en la captura flagrante de delincuentes peligrosos, difícilmente no se refleje en la cultura policial. La función central que se otorga al “*combate a la delincuencia*” es reforzada por la propia institución en la mayoría o en todos sus niveles y también por las exigencias por parte de las autoridades políticas y por la opinión pública, principalmente en la pantalla de los medios de comunicación. En este sentido, la función policial orientada hacia evitar que la población vea violentado un conjunto de derechos, se opone a la función controladora de la población como potenciales delincuentes. Ante la desconfianza y las exigencias de arrestos como indicadores de desempeño se espera que las detenciones basadas en la lógica de la “sospecha” sean un parte importante de la relación conflictiva con la sociedad y en particular orientada a grupos sociales subordinados y/o de mayor presencia en los espacios públicos, como los jóvenes.

En tercer lugar, el *rechazo de los procedimientos formales* también puede ser propiciado por los propios intereses y los incentivos de la organización policial. Más aún si el objetivo político que busca obtenerse del desempeño policial es aumentar el número de presentaciones ante los Ministerio Público y dar una buena imagen ante la opinión pública de que están sacando a los “delincuentes” de las calles. Estos son objetivos políticos de corto plazo que no brindan soluciones reales a los problemas de seguridad, pero que lamentablemente son impulsados en muchas policías en México y a distintos niveles de gobierno. A su vez, si los objetivos políticos sólo se focalizan en indicadores de arrestos, sin hacer centro de preocupación el apego a la legalidad en el trabajo operativo, se favorece una autonomía policial que abre espacios para que se instalen distintas formas de prácticas de corrupción. En este sentido, la cultura policial en México no puede dejar de considerar el contexto político en el se desarrolla y las responsabilidades que ha implicado la *falta de liderazgo* político en el tipo de institución existente. O un liderazgo que prefiere mantener a la institución policial como espacio de lealtades, cediendo autonomías supuestamente técnicas, que en realidad

encubren ausencia de supervisión real y rendición de cuentas, repartiendo recursos públicos para construir oportunidades para beneficios ilegales individuales y de grupo³³.

Bajo este panorama, el policía ante el rechazo de una sociedad que desconfía en gran medida de sus motivaciones de actuación por un lado, y la ausencia de incentivos y políticas del reconocimiento alineadas institucionalmente con un modelo policial democrático por el otro, puede obtener su valor y reconocimiento como policía por el hecho de “saber sacar provecho” de su trabajo. Un valor que no está necesariamente alejado de la forma de trabajo de sus mandos (sino que puede ser impulsado por éstos) y que tampoco es ajeno a otros espacios de la vida social en el país, por ejemplo y en muchos sentidos, las burocracias públicas y la política.

También el rechazo a procedimientos estandarizados y marcos normativos se refuerza en función del modelo de trabajo policial dominante. Y como hemos señalado, en México sigue predominando un modelo basado en rápidas movilizaciones, incorporación de avances tecnológicos más allá de su adecuada administración y dedicado a “atrapar delincuentes”. Las alternativas a esta modalidad de trabajo policiales tales como modelos de policía comunitaria distintos a las lógicas de la cero tolerancia, o de la policía orientada a la solución de problemas, es rechazada al no ser considerada como trabajo policial (aunque en general sólo se han instaurado programas muy superficiales en la materia). El modelo dominante sigue favoreciendo una cultura de la disciplina y la acción militarizada reacia a la transparencia y la evaluación.

En cuanto al entorno ocupacional para el caso mexicano se comparte como en toda policía, por su función, la percepción de peligro. Que la tarea policial sea una profesión altamente peligrosa es posiblemente un mito, aunque tal vez no tanto en el México contemporáneo de alta violencia en algunas zonas del país y su enfrentamiento, vinculación (o ambas cosas) con el crimen organizado asociado al tráfico y distribución de drogas. Pero incluso más allá de la actual coyuntura, no deja de ser una profesión con altos niveles de stress ante la incertidumbre cotidiana de poder enfrentarse a situaciones peligrosas. En el caso mexicano sólo existe un incipiente o nulo tratamiento de estos

³³ De esta forma puede analizarse las instituciones policiales como una organización dual que busca maximizar el presupuesto público y la renta ilegal que puede obtener por parte de los ciudadanos a partir de las distintas actividades que debe cumplir. Ver Arturo Alvarado “The Industrial Organization of Police Work”. 2008. Trabajo presentado ante el Encuentro Anual de la American Sociological Association.

problemas por parte de recursos humanos, por lo cual se corre el riesgo de manifestarse en mayores problemas psicológicos, de salud y de adicciones.

Ante un modelo de lucha contra el delito, de disciplina militarizada y sin un tratamiento de las ansiedades que genera la función por acercamientos psicológicos profesionales, la apuesta cultural es evaluar la capacidad para poder “cumplir” con la función policial a través de criterios de virilidad y machismo, con los que se genera un espacio muy difícil de habitar para las mujeres (Suárez: 2006). La institución policial en sí misma, por las características propias de su función, favorece que se refuercen lógicas *machistas institucionales* de pensamiento y acción³⁴. En el caso de México, a las características organizacionales indicadas se suma el contexto de una sociedad donde, más allá de tensiones y cambios, las lógicas de dominación de género se mantienen en múltiples espacios y grupos con un fuerte arraigo y legitimidad.

Otro rasgo relevante que no puede dejar de referirse en una caracterización de la policía en México es la existencia, extensión y arraigo de prácticas de corrupción. La gran autonomía y la falta de controles y la capacidad de sanción y de uso de la fuerza ha permitido el desarrollo de grupos y redes dedicadas a prácticas delictivas al interior de las instituciones policiales en México. Para los nuevos reclutas en su ingreso, existe un duro aprendizaje acerca estas prácticas de corrupción y las decisiones a tomar. Estas decisiones podrán ser más o menos “sorprendentes” en función de la socialización anticipada (Merton:1964) que tenga cada miembro con relación al mundo policial. En un mundo muy endogámico como el policial, y ante pautas sedimentadas desde hace tiempo, las posibilidades de participar en redes de corrupción y tener un *ingreso extra*, forman parte de las expectativas previas en no pocos casos. Sin embargo, es claro que

³⁴ Existen filtros que favorecen la participación en las organizaciones policiales de personas con un perfil machista, lo que puede propiciar situaciones donde se use la fuerza cuando se podría haber evitado. Por un lado la propia selectividad de aquellos que se presentan para trabajar como policías, donde las expectativas de los riesgos y situaciones conflictivas que deben enfrentar alejan a personas que consideran este trabajo como una profesión muy dura o peligrosa. En segundo lugar, la propia selectividad que se va desarrollando al interior de la institución en función de las respuestas actitudinales de los candidatos. Los mandos de las instituciones pueden considerar que una persona no tiene “carácter” para ser policía si este se desmorona o reacciona de una forma emocional fuera de lo común ante una primera situación de violencia o alta tensión. Esa propia selectividad, sin buscar otros mecanismos para preparación psicológica del policía (y más allá de discutir cuál debería ser ese perfil psicológico adecuado para el policía), favorece la continuidad de elementos que mantienen los rasgos más aceptados del “duro”.

en los tiempos de la socialización en el trabajo en la calle es donde más se evidencia la existencia de esa otra “carrera policial”, que puede alcanzar una mejor estructuración que las debilidades y faltas de recursos institucionales para el impulso a un servicio de carrera policial claro y con incentivos adecuados.

Las prácticas de corrupción que se extienden a grupos y partes importantes de las estructuras policiales en México, a la vez que tienen impacto en los rasgos culturales que asume el policía, es claro que también obedecen a problemas de (sub)desarrollo institucional, entre ellos las fuertes carencias en los sistemas internos y externos de rendición de cuentas³⁵. La transparencia y evaluación de los comportamientos policiales deben estar controladas por diversos procesos y mecanismos tanto en función de la eficacia de las tareas policiales como del desempeño estricto de dichas tareas dentro de la legalidad y el respeto de las garantías individuales.

Las prácticas de corrupción tan extendidas implican la dilución de una frontera clara entre organización y ambiente por la transversalización que de la organización realizan las redes que parasitan y privatizan gran parte de sus recursos, y utilizan también las propias reglamentaciones formales como modo de sanción para los miembros que no participen de las mismas. Para el caso de las policías mexicanas preventivas el sistema de corrupción más común es el consistente en el pago de cuotas de los cargos inferiores a sus jefes por poder disponer de los recursos o puestos en particular, cuotas que logran conseguir sólo por intermedio del recurso de "pedir" mordida a un importante grupo de ciudadanos (Martínez: 1998, Suárez: 2006) Todo este sistema públicamente conocido, genera una red de lazos personalizados, encubrimientos y solidaridades difusas y específicas de las que puede participar gran parte de los miembros de la organización. Es evidente que todo un sistema de extracción de ganancias ilegales favorecerá que

³⁵ El dinero que puede obtenerse por dichos mecanismos también puede cobrar relevancia como símbolo de confirmación de una identidad exitosa, a diferencia de un bajo prestigio que se traduce en salarios también bajos. Junto a otras condiciones como jornadas laborales extenuantes, desprotección institucional y un entorno externo social de desconfianza y rechazo, son elementos que favorecen confirmaciones a su identidad en su participación en redes que incluyen prácticas corruptas. Es decir, a los elementos de tipo instrumental y coercitivo que existen en el establecimiento de prácticas corruptas al interior de una organización policial, hay que sumar aspectos de confirmación identitaria. Algo similar puede pensarse a partir de las necesidades de inclusión social, de pertenencia a un grupo y del desarrollo de relaciones de confianza.

también se recurra de forma arbitraria y abusiva de sus capacidades para poder cumplir con dichos objetivos delictivos, entre ellos el uso de la fuerza pública. Por lo tanto es esperable encontrar pautas de abuso policial vinculadas a estos otros objetivos ilegales que se establecen en las instituciones policiales.

A su vez, tanto las actividades legales de las organizaciones así como las estructuras de corrupción han favorecido la conexión de los agentes policíacos con distintos "colaboradores", que también forman parte de estas redes personalizadas. De esta forma se abre la puerta para una mayor vulnerabilidad y para una apropiación privada de la fuerza pública merced su clientelización (Martinez: 1998)

De esta forma las organizaciones se integran a través de estas extensas redes de patrón cliente expandiendo los límites organizacionales más allá de lo legalmente reglamentado, y pervirtiendo para el caso policial sus supuestos objetivos. Por su parte, otra vez aparece aquí el dificultoso tema de los intercambios y relaciones de organización y entorno social, ya que como puede verse las relaciones son más complejas que las pensables bajo una idea de policías corruptas y sociedades "sanas". Además la propia socialización de la población en este tipo de lazos e intercambios, que tienden a ser de pequeña escala, individualizados y materiales (Grindle: 1979) y que van mucho más allá del espacio policial tal como hemos señalado, dificulta la construcción de identidades que legitimen una idea de legalidad abstracta, universal e impersonal, tal como se supone es la construcción de ciudadanía bajo un régimen de estado democrático de derecho.

Así también, y como otro aspecto relevante, deben recordarse las difíciles condiciones laborales, de derechos y de reconocimiento del policía en México. Es decir, la real cobertura e incentivos institucionales instrumentales, morales e identitarios con que cuenta el policía. Además de no contar con capacitación y equipo adecuado, como ya se ha mencionado, es común que cumpla horarios laborales sumamente extensos, a lo que se suma la acumulación de situaciones estresantes. Pero a las condiciones deficientes de trabajo hay que añadir un ambiente interno disciplinario generalmente marcado por la discrecionalidad, la desconfianza y el autoritarismo, donde no existen condiciones reales para poder apelar las decisiones. Las reglas disciplinarias y sus sanciones abarcan tantos posibles aspectos de su comportamiento en relación con la institución (muchos de ellos

de menor cuantía) que dependerá de la disposición, humor y relación con los mandos su aplicación. No es extraño, entonces, que se generen niveles importantes de insatisfacción y agresividad, y una forma de canalizarlas es hacia aquellos grupos sociales con los que interactúa, en particular aquellos que estigmatiza en su trabajo cotidiano. Otra posible causa de insatisfacción laboral se refiere a mecanismos de ascensos y premiaciones regidos por criterios particularistas, o que premian a un “modelo de policía” que se caracteriza por enfrentar muchas situaciones en las que se pone en riesgo, tal vez imprudentemente, privilegiando un modelo de policía “duro”, posiblemente violento, por sobre otro que, sin cejar en la aplicación de la ley, busca otras alternativas de acción.

Se resiente en las policías mexicanas la necesidad de nuevas políticas de la subjetividad, de manera que los incentivos formales puedan dar realmente el reconocimiento que el policía debe encontrar ante un medio tan hostil³⁶, favoreciendo su alejamiento de otras formas de aceptación e inclusión de grupo a través de prácticas corruptas. Esto no significa descuidar la construcción de controles instrumentales que eviten comportamientos ilegales, sino que incluye una serie de incentivos identitarios que no deben ser desconocidos.

También hay que señalar que en la sociedad con que interactúa el policía, el policía no solamente encuentra desconfianza y rechazo, también importantes sectores donde la violencia sigue siendo un posible medio legítimo para la resolución de algunos conflictos. Es evidente que son necesarios cambios en la cultura policial tradicional de las policías mexicanas, pero estos cambios son dificultosos porque ésta depende en gran medida del entorno de trabajo policial. El entorno puede ser modificado en alguna medida, por ejemplo legalizando algunos comportamientos que actualmente se penalizan. Pero la naturaleza conflictiva del trabajo policial es difícil de modificar ya que siempre deberá lidiar con delitos, comportamientos inciviles, disturbios sociales y, por el momento y al menos en el mediano plazo, una sociedad que desconfía en gran

³⁶La teoría del status señala que se espera de aquellos con autoridad y prestigio un comportamiento más competente, y por tanto se favorece una cierta profecía autocumplida al establecer estas exigencias y que sean aceptadas. Por tanto, si el reconocimiento del status de los policías comienza a tener mayor peso y expectativas por parte de la institución y de la población se puede generar un impulso hacia la aceptación de esas expectativas por parte del propio personal policial.

medida del policía. En este sentido, la capacitación debe hacer al policía más resistente al ambiente de trabajo en su relación con la comunidad. Donde se encuentra sin duda la mayor posibilidad de cambio está en las organizaciones policiales, las cuales continúan necesitando reformas estructurales de fondo, así como de concepción filosófica de fondo sobre su función y su relación con la seguridad de la población.

Los procesos de reforma que se orienten hacia una policía profesional y respetuosa de los derechos humanos, que no es al fin y al cabo otra cosa que una policía respetuosa de la propia legalidad, son procesos de mutuo beneficio para una policía que necesita legitimarse y por supuesto, para la sociedad. La policía necesita recuperar el reconocimiento social, cuya pérdida es uno de los elementos que favorece el entorno social de rechazo y agresión cotidiana hacia la policía, elemento que, sumado a otras condiciones deficientes del trabajo y de los derechos del policía, favorece el círculo perverso de una relación violenta. Dicho reconocimiento debe construirse de diversas maneras, muchas de las cuales dependen del entorno que vive el policía dentro de su organización, y otras del trabajo que desempeña día a día en su contacto con la población. Si la policía comienza a actuar de manera respetuosa de los derechos de la población y es firme en la aplicación de la ley, se irá generando ese reconocimiento social tan necesario. La población observará que la policía tendrá que usar la fuerza en ciertas ocasiones y de cierta forma, pero que éstas son decisiones legítimas (Ker Muir Jr: 2005)³⁷. Para generar este proceso es necesario que exista apertura y autocrítica por parte de las autoridades y una visión de política pública de mayor profundidad e interés por el bien público que la que muchas veces predomina. La apertura a un proceso de reforma profundo mostrará inevitables deficiencias, y no favorecerá los intereses de grupos de poder, en ocasiones asociados a prácticas corruptas, pero sí favorecerá, sin

³⁷ Se trata de un dificultoso proceso de modificación de expectativas sociales propiciado, parcialmente, por decisiones cotidianas policiales que estén guiadas en mayor medida por la “aplicación de la ley”. Se crea así legitimidad desde los procedimientos (imparciales, respetuosos de derechos, etc.) cotidianos de aplicación policial de la ley, acercando legitimidad y legalidad. Para que dicho proceso se oriente en la dirección deseada es necesaria la creación de las condiciones institucionales y políticas que crean el entorno propicio para su desenvolvimiento. En términos más amplios, como proceso de transición jurídica y del Estado de derecho en México ver “Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México.” Héctor Fix-Fierro y Sergio López-Ayllón, 2002. En *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (coordinadores). Siglo XXI Editores, pp. 329-371.

dudarlo, a las instituciones policiales en sí mismas y al cumplimiento más eficaz de todos sus objetivos.

Existe por tanto un importante interés académico, pero también social y político, por conocer las características y las variaciones del comportamiento policial cotidiano, la frecuencia de sus interacciones con la población donde se concretan las distintas posibilidades de su discrecionalidad. La necesidad de analizar la naturaleza, la ubicación y el funcionamiento real del poder desde su materialización en el nivel de las instituciones y sus estrategias y prácticas (Foucault: 1976), en este caso de la policía en su contacto cotidiano con la población. Sobre este conjunto de prácticas cotidianas casi no existen fuentes de información sistemática ni líneas de investigación para la realidad mexicana. Es un territorio abierto para explorar, describir con mayor rigurosidad y eventualmente comenzar a explicar los determinantes de sus fenómenos más relevantes. Las primeras y necesarias preguntas remiten a poder conocer características básicas del trabajo policial en su contacto con la ciudadanía: ¿cuál es la frecuencia de los contactos entre la población y la ciudadanía?, ¿cuáles son los principales motivos que originan dichos contactos?, ¿con qué frecuencia la policía hace uso de sus importantes capacidades de actuación?: ¿con qué frecuencia detiene y revisa personas y cuáles son sus principales rasgos?, ¿y los traslados o las acusaciones de cometer delitos o faltas administrativas?, ¿con qué frecuencia recurre a ese último ratio de su actuación que es el uso de la fuerza?, ¿y cuáles son las características de los casos de extorsión o solicitud de “mordida”?, ¿cuál es la evaluación que la población que realmente ha tenido contacto con al policía realiza de su trabajo? Sólo la investigación empírica nos permite dar algunas primeras respuestas a estas interrogantes, y un primer paso en este sentido lo hemos desarrollado con la encuesta que hemos realizado a la población del Municipio de Nezahualcóyotl en el Estado de México (municipio conurbado de la Ciudad de México), y la descripción de sus principales resultados es el objetivo central de los siguientes capítulos.

Antes de continuar quisiera señalar algunos de las principales funciones y beneficios que pueden aportar la realización de encuestas a la población acerca de las interacciones y de las actitudes y evaluación del trabajo policial. Las encuestas acerca de las actitudes de la población hacia la policía tienen una larga historia de varias décadas en los

Estados Unidos y más recientemente han cobrado mayor importancia por la necesidad de obtener información sistemática acerca de la frecuencia y las características de los encuentros donde la policía usa la fuerza (Davis: 2000). En primer lugar, las encuestas permiten evaluar el estado de las relaciones entre la comunidad y la policía, permitiendo una fotografía de la forma en que la policía se relaciona con la población. Además, a diferencia de la fuente de información que representan las denuncias que presenta la población por mal comportamiento policial, las encuestas también permiten evaluar aquellos contactos donde la policía hace su trabajo de una forma que resulta adecuada para la población. A su vez, las encuestas pueden cumplir un importante papel en detectar problemas de las relaciones entre la población y la policía, en evaluar el éxito o el fracaso de la puesta en práctica de nuevos programas, y por tanto poder dar seguimiento y proponer correctivos a la implementación de procesos de reforma. En este sentido, una primera encuesta puede aportar una línea de base para que en un segundo momento podemos conocer si las percepciones, actitudes o los resultados concretos de los encuentros con la población presentan cambios significativos en las direcciones deseadas.

Capítulo 3. Esquema teórico para el análisis de la relaciones entre policía y población

3.1 Marco teórico para el análisis de las interacciones policía-ciudadano

3.1.1 Teoría general sobre las interacciones sociales

La unidad de análisis de la presente investigación es el encuentro o la interacción cara a cara. A los entrevistados se les pidió que aportaran información sobre un encuentro espacial, temporal y socialmente situado para el cual es necesario que construyamos un esquema conceptual que nos permita separar analíticamente sus dimensiones y principales procesos, así como su inscripción en niveles más generales de la estructura social y de la cultura en la que se desarrolla.

Los principales teóricos sociales clásicos que han sentado las bases del estudio de las interacciones han reconocido su desarrollo al interior de patrones institucionales preexistentes (Mead: 1972, Durkheim: 1993, Weber: 1964, 1979). La sociología prácticamente nace a partir de la crítica a una acción, y a una construcción del orden social, entendida solamente desde el punto de vista utilitario, para mostrar el peso que ejercían otros factores como normas sociales, valores culturales o significados compartidos. De esta forma se destaca la importancia de estructuras sociales o sistemas de creencias en los que el individuo ya nace y se socializa. Posteriormente, y como reacción se buscó subrayar la capacidad volitiva, interpretadora y negociadora de los individuos, y en algunas ocasiones el péndulo llevó a negar la importancia, o la existencia, de dimensiones sociales “macro”. Más contemporáneamente, los planteos se han dirigido a subrayar la dimensión productiva y creadora de las micro interacciones, y la constricción y la libertad simultáneas que implica para el actor (agente), su relación con las estructuras sociales (Giddens: 2003, Bourdieu: 1997). Sin embargo, más allá de reconocer la flecha de causalidad que va desde las micro interacciones hacia la estructura social, nuestro énfasis, y objetivos teóricos y metodológicos se vinculan en mayor medida a las constricciones que establecen estructuras sociales más generales hacia los micro procesos de interacción social.

Siguiendo esta línea, comencemos por señalar el nivel más general de inscripción de las interacciones. Es el que corresponde a las esferas, o subsistemas sociales en las que se anida en mayor o menor medida una interacción. La interacción puede ser condicionada, y la vez participar de la producción y reproducción de instituciones educativas, jurídicas o de la política y la administración pública, etc. En este sentido una interacción puede desarrollarse bajo el marco de una esfera institucional específica, por ejemplo, de la producción de conocimiento, pero también ser relevantes desde el punto de vista jurídico o económico. Cada esfera institucional aporta y está constituida por valores y creencias, conocimientos y significados acumulados, técnicas para manipular el entorno físico y social y normas de comportamiento que se trasladan luego, aunque no de manera automática, hacia los niveles organizacionales e interpersonales de la realidad social.

Cómo nuestro trabajo se focalizará en el nivel de la interacción y el nivel de las organizaciones sociales, no realizaremos un desarrollo conceptual profundo del funcionamiento de este nivel más general de realidad social, pero volveremos sobre él cada vez que sea necesario para la explicación de las dinámicas interaccionales. La inscripción social y cultural de las interacciones ayudan a discriminar al interior del acervo de saber disponible³⁸ (Schutz: 1974, Berger y Luckmann: 1968) de los actores aquello que debe ser tenido en cuenta en la interacción ya sea a nivel de lo que son capaces de expresar discursivamente, o al nivel de su conciencia práctica, dicho en el sentido en que lo utiliza Anthony Giddens, aportando saberes cognitivos y prácticos, normativos y valoraciones sociales: *“El grueso de los “reservorios de saber”, según la expresión de Schutz, o de lo que prefiero denominar el saber mutuo que forma parte de los encuentros, no es directamente asequible a la conciencia de los actores. La mayor parte de ese saber es de carácter práctico: inherente a la capacidad de “ser con” en las rutinas de la vida social.*³⁹”

38 Los actores recurren a lo que Schutz denominó “conocimiento disponible”: significados, concepciones, procedimientos, normas, actitudes y entendimientos implícitos y explícitos que los individuos adquieren mientras, viven, crecen y participan en las relaciones sociales existentes.

39 Anthony Giddens, La constitución de la sociedad. 2003. Buenos Aires. Amorrortu. Pág. 42.

Un segundo nivel de inscripción de las interacciones corresponde a organizaciones y categorías sociales⁴⁰. No todas las interacciones tienen una inscripción organizacional, como la charla entre amigos (a menos que también sean compañeros de trabajo en una fábrica u oficina, por ejemplo), y no todas las interacciones vinculadas a una organización reciben el mismo nivel de influencia de su cultura y estructura organizacional. Se espera que cuanto más formal, jerárquica y explícita sea la división del trabajo organizacional mayor peso tendrá en el desarrollo de las interacciones.

Las categorías sociales corresponden a grupos de individuos que por poseer alguna característica que se considera distintivas, son en general vistos y tratados por otros -y por sí mismos-, de manera diferente. Las distinciones generales más relevantes suelen ser las diferencias de clases, grupos étnicos, género, preferencia sexual, grupos de edad, y en general está involucrada una evaluación diferencial que implica alguna forma de estratificación social. Es menos probable que una interacción sea ajena a la influencia de categorías sociales, pero cuánto más marcados sean los límites de una organización, y más jerárquica y explícita su división del trabajo, estas distinciones tendrán más peso en el flujo de la interacción que las categorías sociales externas a la organización⁴¹.

Así la inscripción de las interacciones en esferas sociales o marcos institucionales generales, así como en un nivel intermedio correspondiente a organizaciones y

⁴⁰ El esquema conceptual sobre las interacciones sociales debe mucho a los trabajos de Jonathan Turner: (1991) "Teorizar analítico" en *La teoría social, hoy*. Anthony Giddens, Jonathan Turner et al, Madrid, Alianza Editorial. (2002) *Face to face. Toward a Sociological Theory of Interpersonal Behavior*, Stanford, Stanford University Press. Sin embargo, hemos simplificado gran parte de su detallada propuesta, y realizado algunas modificaciones, en particular sobre el lugar otorgado a la dimensión moral de las interacciones por considerarla una dimensión de particular interés para el tipo de interacción que es el centro de nuestro estudio.

⁴¹ A menos que las distinciones al interior de la organización se solapen con categorías sociales. Por ejemplo, en una organización que los mandos sólo sean de un sexo o de un grupo de edad, y los subordinados siempre de su opuesto o de otro grupo de edad en particular, situación bastante frecuente por cierto. En ese caso el peso de la organización en la determinación del flujo de las interacciones refuerza la importancia de las categorías sociales. De esta forma, la organización se aprovecha de esquemas de relacionamiento ya normados y sedimentados en la sociedad para reducir la complejidad y ganar certidumbre, y mantener desigualdades, en el flujo de las interacciones. Es lo que Charles Tilly califica como incorporación de pares categoriales desiguales desde las instituciones sociales hacia el interior de las organizaciones como forma de menor costo para su estabilidad ver "Durable Inequality", University of California Press, Berkeley, 1999.

categorías sociales, condicionan, pero no determinan, algunos de sus aspectos y procesos centrales.

El nivel de la interacción propiamente dicho lo observaremos, principalmente, a través de tres dimensiones analíticamente distinguibles asociadas a fines que persigue o pone en juego cada actor en la interacción, más allá de sus consecuencias reales, y una dimensión subyacente referida a la constitución de la “realidad” de la interacción. Cada una de estas dimensiones ha sido resaltada u obtenido la primacía bajo distintas teorías de la acción e interacción social:

- Una dimensión *instrumental*: conseguir un cierto estado de cosas deseado, ventaja u objetivo material o simbólico con el menor costo o pérdida posible.
- Una dimensión *moral*: obtener un resultado a la medida de un estándar de aquello que es justo o adecuado para la situación, reafirmando la inclusión social en relaciones que se consideraran legítimamente reguladas. Implica la evaluación

- moral previa que se realiza de sí mismo como de los otros, así como de la situación y las condiciones en las que se desarrolla la interacción.
- Una dimensión *identitaria*: búsqueda de reconocimiento, de reafirmar en la interacción quién es uno a través de poner en juego, en mayor o menor medida, aspectos centrales de la persona.
- Una dimensión de *certeza ontológica*: que las capacidades de comprensión y de explicación de la situación permitan catalogarla a partir del acervo de “experiencia” (más allá de la novedad que la interacción pueda traer consigo), y alcanzar un entendimiento mínimo compartido sobre la interacción y su contexto.

Por supuesto cada dimensión mantiene relaciones con las restantes. Sin cierto nivel de certeza ontológica sobre lo que sucede, no será posible establecer con mínima claridad que objetivos podemos percibir, si su dinámica y resultados son justos y de qué forma o no implica un reconocimiento o reafirmación de nuestra identidad. A su vez, aquello que busquemos obtener como beneficio material o simbólico, tiene que ver con lo que consideramos justo con la situación y ambas cosas con el tipo de persona que pensamos que somos y que debe sernos reconocido. La preeminencia relativa de alguna de dichas dimensiones influirá en la forma y finalidad que adoptan las interacciones.

Finalmente, ante la búsqueda de objetivos implícitos o explícitos en las anteriores dimensiones, se desarrolla una *dinámica emocional*, que va desde las orientaciones afectivas hacia las personas, categorías sociales y objetos presentes en la interacción, hasta las consecuencias emocionales que se derivan de los logros o fracasos en la consecución de los objetivos mencionados. Estas dinámicas emocionales, tanto de carácter positivo como negativo, son de gran importancia, más cuando las interacciones se repiten, en las evaluaciones cognitivas y normativas que realizan los actores sociales.

A partir de las dimensiones motivacionales señaladas y tomando en cuenta a la interacción como la señalización e interpretación mutua de símbolos verbales y no verbales (Mead: 1972), se ponen en juego una serie de procesos que regulan su dinámica:

- *Enmarcado de la situación.* Define la situación que se tiene enfrente a partir de un marco de interpretación que le otorga significado, permite organizarla y servir de guía para la acción, se trata de una primera respuesta a “¿qué es lo que está pasando?” (Goffman: 1971). A partir de la clasificación inicial de la situación se implican normas sobre lo que debe incluirse o dejarse de lado en diferentes dimensiones: manejo corporal; escenario, instrumentos y límites espaciales; formas de hablar y manejo emocional, esferas institucionales, organizaciones y categorías sociales relevantes, valores y creencias a considerar y niveles de biografía y compromiso personal necesario.
- *Explicación de la situación.* A partir de nuestro conocimiento disponible se utilizan una serie de métodos comunes para explicar a los otros la situación en común que tienen delante (o la ilusión de compartirlo). Si estos métodos no se entienden la situación puede volverse problemática. Es una manera de acordar un marco compartido de interpretación de la situación. La interpretación recurre a marcos pautados socialmente y su variación puede provocar cambios importantes en las acciones y emociones de los actores involucrados. Estos métodos son esenciales para dar cuenta cómo se construye, mantiene, legitima y modifica un orden en una situación dada. (Heritage, 1991). Esta perspectiva permite vincular los actos intencionales y técnicas interpretativas con un marco institucional y cultural más vasto.
- *Adopción y atribución de roles.* Adopción de las secuencias de gestos y acciones que señalan qué papel estamos representado en una situación dada. Están delimitados por la estructura institucional en la que participamos, el repertorio disponible y la idea que tenemos de nosotros mismos. Por otro lado tomamos los gestos de los demás para atribuir el rol que están representando, tanto en general, como aplicado a la situación particular que tenemos delante. En ambos casos son importantes las orientaciones que se establecen con grupos de referencia (o categorías sociales), tanto a los que se pertenece como a los que no (Merton: 1964). En algunos tipos de situaciones, los roles que se asumen y se atribuyen tienen un carácter altamente tipificado, y uno se relaciona más con categorías que con personas, siguiendo secuencias muy estereotipadas.

Es necesario señalar que la inscripción de las interacciones en determinadas esferas institucionales, organizaciones y categorías sociales implica entre los actores diferenciales de recursos, poder y de prestigio, en muchos casos vinculados a los propios roles que desempeñan y que tienen una influencia relevante en el desarrollo de la interacción. Asimismo los procesos mencionados de definición de la situación, explicación y adopción de roles, incluyen los actos estratégicos por los cuales los actores buscan obtener los resultados instrumentales mencionados anteriormente, así como llevar adelante relaciones legítimamente reguladas y reafirmar su identidad.

Estos procesos, al repetirse en condiciones similares generan, a la vez que modifican, estructuras de expectativas, las que constituyen en gran medida la normativización de las interacciones. Hay que recordar que no se trata de ningún tipo de determinismo normativo, sino de procesos abiertos a la negociación y creatividad de actores que tienen un seguimiento reflexivo de la situación (aunque no siempre consciente, ni de todos sus elementos), pero que también son constreñidos en gran medida por ellos.

La reafirmación o la posibilidad de modificación de expectativas, tanto cognitivas como normativas, surge en las interacciones a partir de que los actores ponen en juego ante los otros pretensiones de validez susceptibles de crítica con relación a los distintos “mundos” con que se relacionan (Habermas, 1996, 1998). Una pretensión de “verdad” de los enunciados con relación al mundo objetivo, una pretensión de “rectitud” de las acciones con relación a las relaciones interpersonales legítimamente reguladas (mundo social) y una pretensión de “sinceridad” para sus intenciones manifiestas mediante el habla y la acción (mundo subjetivo de cada actor). Al aceptarse implícitamente o al ponerse en duda alguna de las pretensiones señaladas se ponen en juego los esquemas de interpretación cultural, la legitimidad de las relaciones interpersonales y las identidades personales de los actores involucrados.

En suma, el esquema general que proponemos para el estudio de las interacciones o encuentros cara a cara lo podemos resumir en el siguiente diagrama:

Diagrama 1. Inscripción en esferas institucionales:

Valores, creencia, tecnologías, textos, normas y distribución de recursos, poder y prestigio

Inscripción en organizaciones:
valores, creencias, tecnologías y textos organizacionales, distribución de recursos, poder y prestigio

Inscripción en categorías sociales: clases sociales, sexo, grupos de edad (definiciones, evaluaciones, expectativas de comportamiento, distribución de recursos, poder u prestigio entre categorías)

Interacciones cara a cara

Motivaciones u objetivos	Procesos	Planteamiento de pretensiones de validez	
Mantenimiento de la seguridad ontológica	Explicación que mantiene la "familiaridad percibida" de la situación		
Búsqueda de metas o ventajas materiales o simbólicas	Adopción, adjudicación y tipificación de roles	Verdad con relación al mundo objetivo	<div data-bbox="1187 719 1430 860" style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Reforzamiento y modificación esferas institucionales</div> <div data-bbox="1139 1055 1355 1151" style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Estructuración de expectativas</div>
Obtener un resultado "justo" e inclusión social al participar en relaciones legítimamente reguladas	Definición y enmarcado de la situación	Rectitud de las relaciones interpersonales	
Reafirmación de identidad: aprobación reconocimiento		Veracidad de las intenciones de los actores	<div data-bbox="1139 1720 1433 1868" style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">Normalización y modificación de motivaciones y procesos</div>

3.1.2. Esquema de análisis de las interacciones entre policía y ciudadano

Para especificar el esquema general del apartado anterior con relación a las interacciones entre policías y población, señalemos que las mismas se enmarcan en las relaciones del Estado con las personas que habitan en su territorio y, por tanto, en una de las instituciones centrales de la esfera de la Política. De manera aún más abstracta, las interacciones entre policía y ciudadano al ser parte de las instituciones ejecutivas del estado, se inscriben, en el sistema dedicado a las metas políticas de la sociedad⁴², a través de la aplicación de controles sociales a conductas consideradas violatorias del marco jurídico, y de un más genérico “orden social”⁴³. Las instituciones legales son un marco de referencia importante para los encuentros, pero no las únicas que aportan elementos culturales y normativos para orientarlos.

El control social tiene diversas dimensiones, que se reflejan en instituciones y agencias específicas, y la labor policial es tan sólo una de ellas. Una organización de control social que no puede asociarse exclusivamente a la creación de orden, ya que también tiene una gran capacidad para la producción de conflictos. Los encuentros con la policía mantienen, por tanto, una relación muy cercana con el poder, tanto en su sentido más primario de la posibilidad del uso de la fuerza por parte de las autoridades que disponen de su monopolio legal, así como en su sentido de creencia en la legitimidad de quién tiene el poder (aunque en el caso particular de México esté debilitada), y por tanto de una aceptación del mismo, pasando de la capacidad material de la coerción a la aceptación vía la legitimidad que se le otorga (Alexander: 1990).

Siguiendo el esquema anterior, la inscripción de los encuentros o interacciones, también son con relación a, a) organizaciones y b) categorías sociales:

- a) Los encuentros, aunque espacialmente en la vía pública, tienen una inscripción organizacional para el policía. Dicha inscripción aporta valores, normas,

42 La referencia aquí es el clásico esquema de Parsons de división del sistema social en cuatro esferas o subsistemas: Economía (Adaptación), Política (Metas), Sistema societal (Integración), y Mantenimiento de Valores (Latencia), bautizado y conocido por su acrónimo en inglés AGIL.

43 Conductas que dependen, a nivel social, también de las resultantes en otras esferas como la producción y distribución económica, la integración social y los valores culturales vigentes.

conocimientos e instrumentos que regulan los encuentros en gran medida. La policía desempeña tareas que los colocan en contacto rutinario con un gran número de personas en contextos externos al físico-organizacional y donde las normas formales organizacionales no tienen el suficiente impacto y capacidad de control como para poder normativizarlas en función de sus objetivos, al menos no de la forma en que lo desearía y en menor medida que otras organizaciones con características diversas al trabajo policial. De esta forma, al tener menos peso el impacto de la estructura y las normas propias de la organización pasan a cobrar mayor relevancia la capacidad de orientación de las categorías sociales y de las valoraciones asociadas a ellas, las cuales se incorporan en las prácticas cotidianas de trabajo: hombres y mujeres, personas influyentes o no, personas de aspecto sospechoso o no, jóvenes, personas de “derechos humanos” etc. La introducción de dichas valoraciones como guía para la acción reducen complejidad, generan expectativas de comportamiento y a la vez suelen reforzar material y simbólicamente las desigualdades sociales preexistentes. Gran parte de estos saberes, normas y tecnologías que permiten y condicionan su actuar son los que hemos descrito en el capítulo anterior: a) una orientación de la organización hacia el combate al delito que se refleja en exigencias de detenciones por delitos y faltas, b) una impronta de servir a la sociedad junto a una mirada de desconfianza y sospecha, c) margen de discrecionalidad en las decisiones cotidianas, pero también una distribución de poder y capacidad de sanción que favorecen su participación en prácticas ilegales de extracción de renta, d) bajos incentivos económico y simbólicos, e) escasa capacitación y f) baja diferenciación en las posibilidades técnicas para el uso de la fuerza, g) horarios laborales extensos que propician altos niveles de cansancio y stress, h) intentar mantener su condición de autoridad ante una población que los evalúa negativamente, pero i) siendo omiso cuando sea necesario “evitar problemas”. Todos estos conocimientos, normas y valoraciones permiten sostener encuentros con altas incertidumbres donde se buscan reducirla vía tipificaciones de situaciones y personas, así como encuentros con alta sedimentación de expectativas y guiones compartidos y normalizados con gran parte de la población como es el caso de las mordidas en las infracciones de tránsito.

- a) Los encuentros también se enmarcan en categorías sociales que se utilizan para definir diversas dimensiones, tanto por parte del policía como del ciudadano. Existen esquemas categoriales en la sociedad, que la dividen en grupos sociales con distintas valoraciones, y que pueden cobrar mayor fuerza dependiendo de las características de la propia interacción, así como de otras inscripciones institucionales del encuentro. Algunas diferencias categoriales como hombre y mujer, tienen un impacto importante en valores y creencia, diferenciación de roles y distribución del prestigio y el poder social. En el caso particular de encuentros entre policía y población que estudiamos, los valores, normas y expectativas de comportamiento propios de una cultura y una estructura social machista pueden arrojar importantes dividendos para el análisis de su dinámica. Otras categorías sociales también pueden cumplir un papel explicativo relevante. Tal es el caso de los jóvenes, fundamentalmente a partir de los elementos normativos que se asocian a este grupo de edad, o etapa de “desarrollo” del individuo. La combinación de juventud con otros rasgos de comportamiento, vestimenta, apariencia física y distribución espacio temporal determinan categorías más específicas sobre jóvenes que pueden ocasionar problemas o ser proclives a desconocer a la autoridad. A su vez la clase económica más elevada y/o el status adscrito pueden crear otras categorías de actores con los que se relaciona el policía como la persona influyente que puede perjudicarlo (pero también ayudarlo)⁴⁴. El policía es también, una categoría social donde gran parte de la población maneja una serie de posibles variantes y especificaciones, que no solo derivan de una división funcional (policía preventivo, policía de tránsito, judicial) sino que lo combina con otras expectativas comportamentales ya normalizadas por la población: corrupto, servicial, cabrón, flojo, etc.

Si consideramos las tres dimensiones de objetivos o motivaciones en la interacción que señalamos en el apartado anterior, podemos establecer las principales expectativas sedimentadas a su alrededor. Pautas sedimentadas a partir tanto de las características

⁴⁴ Si la posición de una persona la vincula con muchas más, en la interacción se tomarán más en cuenta todas estas dimensiones de su status. Esta mayor conectividad realza el status de las personas. Si nos relacionamos con una persona que no mantiene ningún otro contacto dentro de la red de posiciones en las que me muevo, no prestaré tanta atención a su status en la interacción. Si posee esta característica sí seré más cuidadoso al menos en las primeras interacciones. Algo de esto, puede aplicarse a la capacidad que tienen algunas personas de tener redes de contactos que el policía pueda tomar en cuenta en una interacción

organizacionales de la policía en México, así como de la población en su experiencia de relacionamiento con la misma. Por supuesto que ante la variedad de funciones y situaciones posibles de los encuentros entre policía y población también existen una gama de expectativas de las que sólo mencionaremos las más extendidas o relevantes.

Desde el punto de vista *instrumental*, los objetivos del *policía* con respecto a su propia actuación refieren, en primer lugar a los objetivos formales de la organización de la que participa: en el caso de la policía preventiva, dar respuesta a demandas de la población, o intervenir en el caso de la existencia de faltas y/o delitos para evitar su comisión y/o evitar daños a personas o bienes. Algunos de estos objetivos instrumentales pueden verse reforzados por incentivos económicos vinculados a la realización de detenciones y puestas a disposición. Sin embargo, las características de la organización policial han favorecido que otros objetivos instrumentales se fueran normalizando a su interior, por ejemplo, la búsqueda de alguna renta en encuentros donde se puede negociar una posible sanción.

Es decir, a partir de la capacidad de sanción que ejerce la policía, ésta ya cuenta con un importante recurso para negociar con la población en diferentes situaciones. Contar con esta capacidad es un dato estructural de toda policía por la función social que se le otorga, además si existen niveles elevados de autonomía y falta de control a su funcionamiento, tal como acontece en la gran mayoría de las policías en México, la negociación de ese recurso se transforma en un negocio de redes o sectores de la organización, más allá del nivel de decisión individual. Es decir, la propia estructura de la organización y el uso de sus capacidades legales e infraestructurales se ponen al servicio de intereses particulares que pueden llegar a coincidir en mayor o menor medida con áreas enteras o subgrupos a su interior. Ello tampoco inhibe casos de policías aislados que deciden aprovechar la capacidad de sancionar o detener a alguien (o no) para sacar algún provecho personal. Estas redes se desarrollan a partir de las posibilidades existentes en las distintas funciones al interior de una policía o entre diferentes policías, y también en función de la existencia de actividades ilegales de distinto tipo con las que se puede negociar o proteger. El policía por tanto buscará obtener ese recurso cuando la situación adecuada se presente, o intentará provocarla, para poder sacar un provecho personal y a la par responder a las exigencias de la propia red que lo coloca en una posición donde se sabe que tendrá esas oportunidades (en un

cruce donde se pueden sancionar a muchos automovilistas, por ejemplo, o la libertad de patrullar buscando oportunidades). En todo caso, buscara obtener el beneficio esperado en función de los costos invertidos buscando una “justa retribución”.

En algunos tipos de encuentros como los motivados por la existencia de una infracción de tránsito, este objetivo material se encuentra muy pautado, incluso en todo el intercambio simbólico y material que se establece con la población. De esta forma, la búsqueda de este tipo de ventaja material tiene también una inscripción organizacional que ya hemos señalado que ayuda a la rutinización de las interacciones que buscan este objetivo. A su vez, el carácter disperso y sin control directo del trabajo policial, también favorece el cumplimiento de sus tareas a partir de un bajo esfuerzo y compromiso, la evitación de problemas como sanciones internas, quejas o costos burocráticos de papeleo que en ocasiones llevan a la omisión en la prestación de servicios.

Por su parte, los *ciudadanos* que suelen entrar en contacto con la *policía*, tienen objetivos *instrumentales* variables, en particular en función de si ha sido la persona el que inició el contacto con la policía, o si es el policía el que ha detenido, o se ha acercado a la o las personas por algún motivo. En el primero de los casos, lo común es que la persona esté solicitando algún servicio al policía. Los servicios que se solicitan pueden estar claramente referidos a la función policial, como es el caso de acercarse a un policía para denunciar un delito; mientras que en otros casos se le solicitan ayudas (accidentes, problemas entre vecinos, etc.) o se le pide información, que no se consideran parte central de la función policial pero que en realidad ocupan gran parte de su trabajo. En la mayoría de estos casos, las personas buscan en la interacción encontrar una solución, sin costos económicos, o una respuesta aceptable para el problema que está planteando, en ocasiones sin considerar la competencia policial en el problema en cuestión. La situación es otra cuando el policía inicia los encuentros. En general se trata de situaciones donde la persona que es detenida, se le dice que ha cometido una falta o delito, o que tiene una conducta sospechosa, o que debe ser revisada. En esos casos, las personas no se encuentran en general en una posición en la que puedan obtener algún beneficio, pero buscarán evitar la aplicación de sanciones, al menor costo económico, y en lo posible que los dejen seguir su rumbo lo antes posible. El menor o mayor tiempo “retenido” por la interacción representa en sí mismo menores o mayores costos por las

actividades que se difieren, y ante la incertidumbre sobre la capacidad y voluntad policial de ejercer o no posibles sanciones, un menor tiempo reduce estas posibilidades.

Desde una *perspectiva moral*, la policía buscará en muchos encuentros con la población cumplir con su función, hacer lo que le “corresponde”. En algunos casos con mayor vocación de servicio, en otros, posiblemente la mayoría, de una manera más desapegada y ritualista. Pero también, en aquellos encuentros que se relacionan con la existencia de un delito, una falta, o incluso un comportamiento “sospechoso”, el carácter moral de su conducta puede sobresalir. En esos casos, el policía actuará en el marco de las categorías delictivas y de faltas administrativas vigentes, pero incluyendo valoraciones sociales que también desbordan dicho marco legal, el policía como un agente de “justicia de la calle (“street justice”) (Sykes: 2006): sancionar a quién lo “merece” y no sancionar a quién “no lo merece”. Se establecen así, micro rituales de reparación del “desvío” a partir de una concepción, medianamente compartida a nivel organizacional, acerca del “orden social”. El policía, por considerar que cumple una función importante, y por ser una autoridad pública, también esperará que en sus encuentros con la población sea tratado con deferencia, lo cuál se cruzará con las expectativas de trato respetuoso socialmente legitimadas según clivajes como la edad, el sexo o la etnia (Lanza-Kaduce y Greenleaf: 2000). En el caso de México, la deferencia como expectativa mutua en el trato con el policía se encuentra bastante deteriorada, en particular para ciertas funciones policiales, por ejemplo, dirigir el tránsito. Al respecto, los policías señalan con bastante frecuencia y homogeneidad las distintas agresiones que reciben de la población en la realización cotidiana de algunas de sus funciones (Azaola: 2006). Ante la expectativa latente de respeto y deferencia, y su continua frustración, con sus consecuencias emocionales y de estima personal negativas, se abre la oportunidad para una búsqueda excesiva del “justo” respeto ante situaciones donde sí puede ejercer un claro dominio. Por otro lado, comportamientos ilegales como la “mordida” también mantienen una dimensión moral acerca de lo que se considera como un arreglo “justo”, reforzado por la considerar que se trata de un intercambio mutuamente conveniente. A su vez, las conductas de extorsión u otras modalidades delictivas deben tener una justificación moral que incluye una combinación de saberes y reglas implícitas en prácticas con diferentes niveles de reflexión: es una conducta propiciada por los mandos, es una retribución por los riesgos que se corren, un arreglo adecuado para el tipo de personas con las que se debe tratar, o simplemente porque todo el mundo se

aprovecha de las oportunidades de enriquecimiento en un cargo público, sea uno un policía, un encargado de licitaciones o un diputado. Ello no inhibe que desarrollen sentimientos de vergüenza, culpa o fuerte desaprobación por comportamientos indebidos, pero también, por contraposición, se pueden generar identidades, inclusión y orgullo a partir de dichos pautas ilegales de conducta. El universo moral de los policías es, sin duda, más complejo y matizado que lo que se podría pensar en un primer golpe de vista (Huggins, Haritos-Fatouros y Zimbardo: 2002).

En cuanto a las expectativas *morales* de la *población* hacia el policía se espera que las decisiones y los procedimientos sean “justos” a partir de hechos y no por características personales, elemento que ha sido considerado como un factor central para el mantenimiento de la legitimidad en el trabajo policial, más allá de la legitimidad derivada de los resultados obtenidos en los encuentros (Tyler y Sunshine: 2003). Sin embargo, hay que considerar las variaciones que pueden significar para la población, para distintos grupos y en distintas situaciones, obtener un trato “justo”. Este es un tópico interesante de estudio para la sociedad mexicana. Es decir, la dimensión procedural, no significa que las personas no realicen consideraciones de “justicia” en el trato con la policía en función de los resultados obtenidos, o que en función de sus características personales crean que en mayor o menor medida les corresponde cierto trato. Estas exigencias pueden variar en función de los roles que las personas asuman, por ejemplo, las consideraciones de un trato “justo” pueden variar si una persona que sufrió un delito asume el papel de “víctima con derechos” que deben ser contemplados, al de una persona que va a pedir un favor a las autoridades, o si una persona considera “injusto” que se lo detenga a uno “como si fuera un criminal” aunque haya cometido una conducta ilegal, o si se tiene una percepción de sí misma como una “persona influyente” y cree “injusto” ser castigado.

Desde una perspectiva de reconocimiento a la *identidad*, algunas características del trabajo policial, como la pertenencia a una organización jerárquica, una prolongada presencia horaria, la relevancia del espíritu de cuerpo, la idea informal de que nunca se deja de ser policía, y cierto nivel de rechazo y agresión social, ambientan que exista una fuerte relación entre el ejercicio de su rol como policía y el centro de su identidad. Todas estas son características fuertemente establecidas para el caso de las policías preventivas en México. De esta forma se entablan altas exigencias de reconocimiento

por la labor que realiza⁴⁵. Ante un entorno social externo poco amigable y un entorno organizacional interno que suele tener rasgos discrecionales y autoritarios por parte de los mandos, las expectativas de reconocimiento por la función que cumplen suelen ser poco satisfechas. Son importantes las concepciones que tenga de sí mismo el policía, porque de ella dependen los aspectos que más ponga en juego en algunos encuentros con la población. Estos rasgos pueden cobrar un mayor énfasis si coinciden con rasgos culturales más amplios. Por ejemplo, si partiendo de la más general cultura machista, el policía se ve a sí mismo como un individuo que debe mantener bajo su control al resto de las personas y no dejar que se le falte el respeto, su necesidad de reconocimiento en ciertas situaciones puede resultar muy conflictiva, más aún al toparse con exigencias similares por parte de la persona con la que interactúe. También la falta de reconocimiento a los rasgos de identidad más salientes del policía puede llevar a un retraimiento del centro de su personalidad en el rol, adoptando una actitud de mayor distancia, displicencia o cinismo en el cumplimiento de su función. Los espejos mutuos son relevantes para entender las condiciones en las cuáles se puede llegar a cumplir con ciertos objetivos de la función policial en México. Si los policías se perciben a sí mismo bajo un imagen negativa de brutalidad y corrupción de la que no logran distanciarse, y a su vez se ven menospreciados y agredidos por una ciudadanía que, según su mirada e hipócritamente, externaliza en ellos sus propios vicios, todo ello ambienta relaciones de revanchismo, resignación o conflicto, pero no de colaboración y protección (Azaola: 2006).

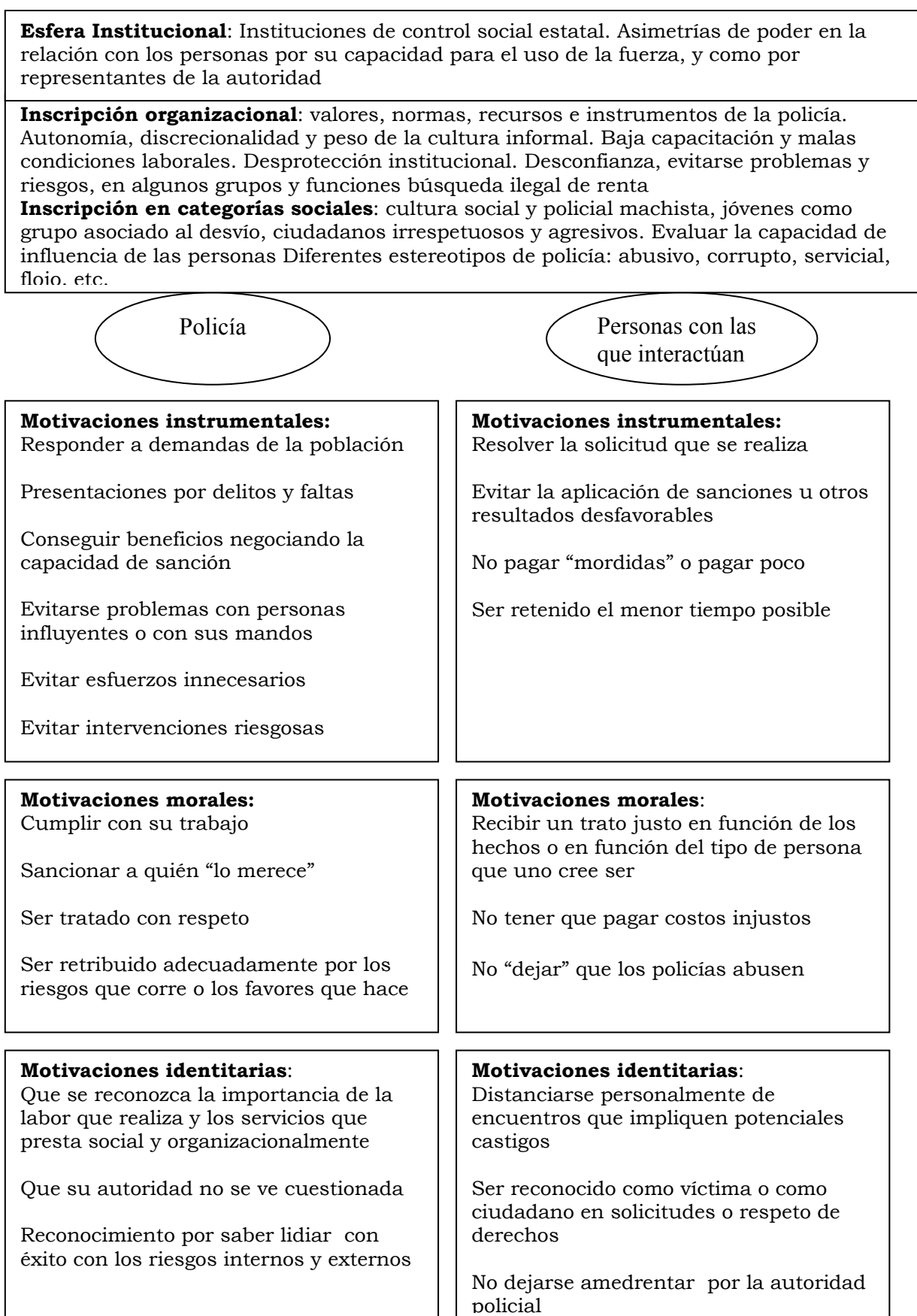
Así también los ciudadanos pueden asumir con mayor o menor relevancia para su identidad las relaciones que sostienen con la policía. En muchos casos pueden tomar

⁴⁵ Todos los individuos sostienen, aunque sea implícitamente, ideas acerca de sí mismos como una cierta clase de personas. Estos conocimientos y emociones existen en un nivel transituacional acerca de quién uno es, identidades acerca de quién es uno ante tipos generales de encuentros o situaciones, y identidades vinculadas a un rol acerca de quién uno es en un encuentro en particular. Se busca la confirmación de los distintos niveles en las respuestas que dan las otras personas, donde la importancia de cada nivel puede presentar variaciones. Este punto puede ser muy relevante para entender la dinámica que se establece en muchos encuentros entre la policía y la población. Por ejemplo, verse a sí mismo como un hombre que debe hacer respetar el uniforme que porta tal vez sólo se active para algunos policías ante ciertas situaciones particulares o tipos generales de situaciones. Es decir, no tiene porque considerarse como un rasgo más profundo de su identidad o que al menos se haga presente en todas las situaciones en que interactúa. Es decir, puede obedecer más a la identidad que desarrolla como policía (identidad de trabajo), y en particular solamente para cierto tipo de situaciones.

una distancia amplia con la situación, desplegando poca “energía” a sabiendas de que no puede obtener mucho de la situación e intentando tener bajos costos. En sus encuentros con la policía no se dirimen aspectos importantes de su personalidad que sean puestos en juego. En otros casos, la necesidad de reconocimiento de ciertos rasgos de la identidad puede tener una carga mayor. Por ejemplo, si aceptamos que en la última década se ha difundido y existe en México una cultura más “cívica” en algunos sectores (posiblemente más educados) en su relación con autoridades gubernamentales, podemos suponer que puedan poner en juego de manera más enfática su condición de “ciudadanos”, y en sus encuentros con la autoridad consideren de gran valor el respeto a sus derechos y el ser atendido con justicia. En otros casos, los rasgos más salientes pueden corresponder a una persona que se ve a sí misma como una persona con experiencia, que sabe negociar con la policía sin tener que asumir grandes costos en posibles sanciones o en dinero. Una persona que conoce los guiones culturales adecuados para lidiar con el actor policial. Pero también puede resaltar aspectos de su identidad como una persona que no dejará que la policía venga a amedrentarlo, porque sabe de sus “malas motivaciones”, o para el caso de la población masculina, “porque él es más hombre que cualquiera”. También podemos pensar que para algunos grupos de jóvenes que tengan una relación conflictiva frecuente con la policía, pueden otorgar a estas interacciones un lugar más destacado con relación a su identidad y a la de su grupo de pertenencia. Por tanto, en su identidad de grupo puede ser relevante su habilidad para saber manejar la situación con la policía en algunos casos, pero también de elevar la conflictividad en otros.

El resumen de un esquema conceptual para el análisis de los encuentros cara a cara entre la policía y la población lo presentamos en el siguiente diagrama:

Diagrama 2.



3.2 Principales hipótesis acerca de las interacciones policía-ciudadano

La nueva situación del delito y la inseguridad han colocado a la acción policial en un lugar más relevante, política y socialmente. A su vez, existe una mayor preocupación por el ejercicio cotidiano, por acción u omisión, de las capacidades policiales, tanto desde la perspectiva de vigencia del estado de derecho, así como por la construcción de una mejor relación con la ciudadanía. Una relación policía - comunidad que apunte a un menor conflicto, mayor satisfacción y confianza, características centrales para aumentar las posibilidades de éxito en el trabajo policial moderno. Un trabajo basado en mayor prevención, orientación a la solución de problemas y mayor cercanía con la ciudadanía. Sin embargo, también existen tendencias de mayor punición apoyadas en las nuevas sensibilidades de importantes grupos sociales que se sienten fuertemente amenazados por el delito, lo cual favorece respuestas reactivas y medidas con fuertes cargas simbólicas dirigidas a satisfacer las demandas de la opinión pública (populismo punitivo). Estas tendencias se manifiestan políticamente en aumentos de penas en los delitos de mayor sensibilidad pública, e institucionalmente en un discurso de “guerra a la delincuencia” y mayores exigencias para aumentar el número de detenciones por delitos y faltas, aumentar las revisiones a personas sospechosas y ejercer un mayor control sobre grupos sociales considerados problemáticos, “de riesgo” o “peligrosos”. Estas tendencias de mayor punición y “contacto” con la población, pero en relación a distintos tipos de controles, conecta mejor con los rasgos más tradicionales del trabajo policial, el cuál continúa siendo el prevaleciente en la mayor parte de las policías mexicanas. Una policía reactiva que responde llamados, basada en el patrullaje, con extendidos controles por sospecha, sin controles internos y externos adecuados que permitan una adecuada rendición de cuenta, en algunos casos con amplias redes de búsqueda ilegal de renta a partir de las funciones que desarrolla y los espacios que controla, y que valora el armamento y la presencia agresiva.

Es decir, los planteos realizados en los anteriores capítulos nos sirven para enmarcar las características principales que condicionan y posibilitan las interacciones entre policía y ciudadanía. A su vez, al finalizar los anteriores capítulos hemos señalado la relevancia de conocer de manera sistemática las principales características de estas interacciones. Algunas preguntas generales las anticipábamos al finalizar el capítulo dos: conocer la

frecuencia de los contactos con la población, conocer sus diversos motivos, el uso de las principales capacidades asociadas al mandato policial y por tanto dónde deben centrarse selectivamente las necesidades de rendición de cuentas: uso de la fuerza, detenciones, traslados, etc. La frecuencia y las características de los casos de mordidas, la evaluación que realiza el ciudadano de los contactos y por tanto una pieza clave en la construcción de confianzas o desconfianzas más generalizadas.

Si a dichas preguntas aunamos las descripciones realizadas en los anteriores capítulos, así como el marco teórico para las interacciones que acabamos de presentar, podemos adelantar hipótesis de trabajo a las que buscaremos dar respuesta en lo que resta de este estudio. Hipótesis de trabajo generales acerca de la relación entre policía y ciudadanía, para un México urbano y a las que daremos primeras respuestas, principalmente, a partir de los resultados de la Encuesta de contactos policía – población en el Municipio de Nezahualcóyotl de mayo del 2005.

Muchas de las hipótesis son de carácter descriptivo ante un fenómeno, las interacciones cotidianas entre policía y población, con muy escaso conocimiento sistemático acumulado.

- 1) En primer lugar conocer el perfil de las personas que tienen contacto con la policía. En este sentido las hipótesis más básicas están apoyadas por resultados confirmados para otras realidades. El trabajo policial se asocia a los espacios públicos y por tanto a la población que más los recorre y los habita. A su vez la selectividad del trabajo policial suele dirigir sus controles hacia grupos considerados como más vinculados a las prácticas que se busca prevenir o reprimir. Por lo tanto, *la población que significativamente tendría más contacto con la policía será de hombres, personas jóvenes o de mediana edad, y de nivel socioeconómico bajo o medio bajo.*
- 2) En segundo lugar, a partir de la década del sesenta del siglo pasado distintas investigaciones, particularmente en los Estados Unidos, mostraron que la mayor parte del trabajo policial no se dedicaba directamente a tareas vinculadas al combate al delito. Aparte de horas muertas y papeleo burocrático, gran parte de su trabajo también era dedicado a servicios, ayudas y diversas demandas de la sociedad. Estas tareas no reciben mucha atención por las mismas instituciones policiales bajo un modelo que sólo privilegia al policía como un luchador contra

el crimen, ni tampoco son el centro de preocupación de las organizaciones sociales abocadas a los temas de abuso y mal comportamientos policial. *La expectativa es encontrar también en el caso del municipio de Nezahualcóyotl un importante porcentaje de encuentros con la ciudadanía referidos a tareas ajenas al combate delictivo y al control social.*

Sin embargo, la expectativa de encontrar un componente de encuentros con la ciudadanía diverso al combate delictivo no es debido a una estrategia institucional de cercanía con la comunidad, ni en las policías mexicanas en general ni en el caso de Nezahualcóyotl⁴⁶ en particular, sino una lógica de la relación con la sociedad que se va imponiendo en la cotidianeidad del trabajo y que se puede reflejar en las llamadas para asistencia que comúnmente reciben las policías.

- 3) El centro del trabajo policial formalmente incentivado se vincula con el combate al delito, a lo que se suma una idea de “control social” a ejercer sobre la población como atribución de la autoridad que es extendida en México. Su reflejo cotidiano suelen ser revisiones a la población con escasos criterios técnicos, orientadas por las oportunidades que se van presentando durante los patrullajes junto a las etiquetas de personas y situaciones aportadas por su conocimiento cultural práctico. Por lo tanto *se espera encontrar un número importante de revisiones a la población, en particular prácticas cotidianas de detención a personas que se consideran “sospechosas”. En función de las tipificaciones policiales de “persona sospechosa”, se espera que su perfil sea privilegiadamente de hombres jóvenes.*
- 4) Ante las características anteriormente descritas de las organizaciones policiales en México: predominancia de modelos reactivos de trabajo, lógica centrada en la detención de delincuentes y transgresores -y no en la protección de los derechos, carencias en el reclutamiento, formación de personal y en los sistemas de supervisión y rendición de cuentas, junto a una población con poca confianza en las motivaciones del accionar policial y débil internalización de la legalidad como orientador de la acción, la hipótesis de trabajo es encontrar una alta

⁴⁶ Sin embargo, pocos meses antes de la realización del estudio en mayo de 2005, la Dirección de Seguridad Pública Municipal amplió a todo el municipio un programa de Policía Vecinal, que tiene entre sus objetivos directos un mayor contacto, intercambio de información y conocimiento de las demandas de la comunidad.

conflictividad como términos de intercambio normal con la población que se refleja en una alta frecuencia de contactos con uso de la fuerza, y en la aplicación discrecional de una serie de capacidades que el policía puede ejercer como la realización de cateos, traslados y las acusaciones de haber cometido un delito o una falta administrativa. Un uso excesivo de estas atribuciones es también una expectativa fundada a partir de prácticas corruptas que buscan algún beneficio económico de la población, una realidad insoslayable, en mayor o menor grado, en las distintas corporaciones policiales del país.

- 5) Con relación a la satisfacción de la población con los encuentros con la policía, la baja confianza generalizada que existe hacia el actor policial, un modelo tradicional de trabajo formal e informal que valora formas prepotentes de imposición de la autoridad, (bajo un contexto también de agresividad de grupos de la población hacia el policía), favorece una hipótesis *de escasa satisfacción con la gran mayoría de los encuentros.* Sin embargo, no hay antecedentes de estudios en México de satisfacción con encuentros concretos con la policía, y la experiencia internacional nos señala que puede existir una distancia entre la valoración general y la específica de encuentros (ésta última más positiva). También, *la satisfacción puede ser mucho más alta en las ayudas que la policía brinda a la población,* contactos que no son los que más influyen en la imagen general de la policía. Además, *la idea de una alta insatisfacción de la ciudadanía hacia los controles policiales puede ser desmentida por una población acostumbrada a tales prácticas.* Sin embargo, *se esperaría que la población de mayor nivel educativa fuera más reacia a cierto tipo de control donde visualice una violación a derechos,* y en ese sentido, podría pronosticarse un incremento de conflictos a menos que exista un cambio de imagen y de estrategia de trabajo de las instituciones policiales. Estas interrogantes acerca de la satisfacción de la población con los encuentros buscarán responderse en un análisis multivariado de determinantes de la satisfacción en el capítulo 5, incluyendo variables sobre motivos del encuentro, momento, dinámicas de la interacción, tipo de policías y características de los ciudadanos. En el capítulo 6 se desagregará de manera más detallada los resultados alrededor de la capacidad central, latente más que actualizada, del accionar policial, el uso de la fuerza.

Capítulo 4. Comportamiento policial y relación con la ciudadanía en el municipio de Nezahualcóyotl

4.1 El Municipio y la Policía del Nezahualcóyotl

4.1.1 Estudio de caso en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

El interés por conocer las interacciones cotidianas entre policía y ciudadanía, tiene a la Ciudad de México como uno de los espacios de mayor relevancia para su estudio. Las delegaciones del Distrito Federal junto a los municipios conurbados del Estado de México que conforman la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM)⁴⁷, tienen una importancia que obedece tanto al tamaño (real y relativo) de su población, a su incidencia delictiva, y a la diversidad y dimensiones tanto de sus gobiernos como de las instituciones policiales que operan en sus territorios⁴⁸. En el año 2005, en el Cuarta Encuesta Nacional de inseguridad urbana, **70.9%** de las personas victimizadas se encontraban en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, considerando el total de las áreas urbanas tomadas en cuenta en el estudio⁴⁹.

Este interés es recuperado en los últimos años por el proyecto *Democratización, Empoderamiento Ciudadano y Reforma Policial* de El Colegio de México A.C. y Democracia, Derechos Humanos y Seguridad A.C. Dicho proyecto tiene como principales objetivos conocer la realidad de las prácticas policiales en la ZMCM, las instancias de participación ciudadana en materia de seguridad y explorar caminos para reforzar el monitoreo ciudadano de la realidad delictiva y la actuación policial. Para ello

⁴⁷ La Zona Metropolitana de la Ciudad de México se conforma por 16 delegaciones del Distrito Federal y 34 municipios del estado de México.

⁴⁸ Entre los primeros estudios que definen al “Área Metropolitana de la Ciudad de México” como un espacio donde los problemas de inseguridad deben analizarse de manera integrada se encuentra el Capítulo “La Seguridad Pública” en el La Ciudad de México en el fin del segundo milenio. 2000. Gustavo Garza (Coordinador), El Colegio de México, Gobierno del Distrito Federal y “*La delincuencia y la seguridad pública en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*” PUEC-UNAM ambos de Arturo Alvarado.

⁴⁹ Las ciudades analizadas en el estudio fueron: Acapulco, Cancún, Ciudad Juárez, Cuernavaca, Culiacán, Chihuahua, Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, Mexicali, Nuevo Laredo, Oaxaca, Tijuana, Toluca, Villahermosa y Zona Conurbada del DF del Estado de México. Cuarta Encuesta Nacional sobre inseguridad urbana, 2007. ICESI, Instituto Nacional de Salud Pública.

es necesario generar una masa importante de información y análisis desde diferentes fuentes y perspectivas⁵⁰. Bajo el marco de dicho proyecto, y siguiendo sus objetivos, surge la posibilidad de la realización de una encuesta a población abierta en uno de los municipios de mayor importancia colindantes al Distrito Federal: el municipio de Nezahualcóyotl. El estudio de caso de las relaciones policía ciudadano del presente trabajo es por tanto un primer paso en el conocimiento de dicha realidad para el espacio social y urbano más amplio y complejo de la Zona metropolitana de la Ciudad de México.

Existen motivos adicionales que fundamentan la selección del municipio de Nezahualcóyotl para la realización de la encuesta de encuentros policía-población. Por un lado, considerar que los espacios locales son el ámbito privilegiado para implementar procesos de reforma en las instituciones policiales, al menos procesos que tengan como un eje privilegiado la modificación y reconstitución de las relaciones con la comunidad. En este sentido los municipios, como nivel de gobierno, y sus instituciones policiales son, a nivel de todo el país, el espacio y el actor privilegiado a considerar. A esto se suma que en la propia ZMCM la mitad de la población vive en los municipios conurbados. Los municipios, por sus características de gobierno poseen mayor capacidad para implementar cambios más profundos y proyectos propios que los que puede realizar una delegación en el Distrito Federal.

Bajo este contexto y desde el año 2003, el Municipio de Nezahualcóyotl impulsa una serie de iniciativas en la Dirección de Seguridad Pública donde se propone incentivar una policía que construya una mejor relación con la ciudadanía. A su vez, que dicha mejor relación con la ciudadanía redunde en mayor eficiencia en el combate al delito. Entre sus principales iniciativas se encuentra un programa de policía vecinal y mayores canales institucionales para escuchar y atender demandas y solicitudes de la ciudadanía.

⁵⁰ Entre las fuentes de datos necesarias para poder armar una imagen más integral del fenómeno de nuestro interés se encuentran: cifras oficiales de agencias gubernamentales, encuestas de victimización tanto para el país como para la Ciudad de México, información de quejas y reportes de las Comisiones de Derechos Humanos (Distrito Federal, Estado de México y Nacional), encuestas a población sobre contactos con la policía del tipo de la que se presenta y analiza en este trabajo, investigaciones con diferentes perspectivas y abordajes metodológicos (entrevistas, etnografías, grupos focales, etc.), información de prensa escrita y otros medios de comunicación.

4.1.2 Características generales del municipio

El municipio de Nezahualcóyotl se asienta en la porción oriental del valle de México y ocupa una extensión de 63.44 km². Colinda al norte con el municipio de Ecatepec de Morelos; al este con los municipios de La Paz y Chimalhuacán; al oeste con las delegaciones de Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza y al sur con las delegaciones Iztapalapa e Iztacalco y el Municipio de la Paz.

Con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, la población del municipio de Nezahualcóyotl se estimó en 1,225,972 habitantes. La densidad de población es de 19,325 hab/km². El comportamiento demográfico de Nezahualcóyotl está caracterizado por dos grandes etapas. La primera que coincide con el proceso de expansión de la ciudad de México, la cual se presentó un poco antes de 1960. Mientras que el crecimiento importante del primer periodo para el municipio se dio en la década de 1970 a 1980, la cual en términos absolutos incrementó en 760,794 habitantes al municipio en tan sólo diez años, con una tasa de crecimiento de 8.42%, tasa significativa a nivel del sector oriente⁵¹.

En la distribución de la población por sexo, tenemos que para el año de 1995, el porcentaje de hombres era del 49%; mientras que las mujeres representaban al 51% restante con respecto al total de la población. Para el año 2000 no cambió esta distribución, pues el municipio sigue manteniendo los mismos porcentajes. Los grandes grupos de edades dentro del municipio, muestran que el mayor porcentaje de población se concentra en el rango de 15 a 59 años (61.53%), mientras tanto el rango que va de 0 a 14 años en el municipio es de 28.97%. Al mismo tiempo, la población de más de 60 años tiene un porcentaje de 7.86%. Contrastando los grupos de edades que se encuentran en los extremos, el municipio de Nezahualcóyotl tiene una población no tan joven en comparación con la República Mexicana (28.97% Neza vs. 31.89% nacional,

⁵¹ Municipio de Nezahualcóyotl, (2003) Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006, http://www.neza.gob.mx/pdf/transp/plan_desarr_mun_03_04.pdf

para el caso del grupo de 0 a 14 años) y (7.86% Neza vs. 5.45% nacional, para el caso del grupo de 60 o más años)⁵².

La Población Económicamente Activa para el municipio de Nezahualcóyotl en el año 2000 fue de 470 mil 588 personas, de las cuales 309 mil 357 eran hombres y 161 mil 231 mujeres, que corresponde al 38.38 de la población del municipio y al 10.55 por ciento de la PEA estatal. La población ocupada del municipio se concentra principalmente en el sector servicios, ya que dicha actividad representa 71.27 por ciento de total de la población ocupada, entre los rubros más importantes en este sector están el comercio, servicios de restaurantes, hoteles, servicios educativos, entre otros. El sector secundario por su parte ocupó a 114 mil 497 personas, que constituyen 24.33 por ciento de la población ocupada del municipio, éste sector está integrado principalmente por las actividades de manufactura y construcción. Las actividades agropecuarias, de silvicultura, ganadería y pesca que componen el sector primario, ocuparon a 694 personas, que representan 0.15 por ciento de la población ocupada del municipio.

En el municipio de Nezahualcóyotl los niveles de ingreso se encuentran entre el rango de 2 a 5 salarios mínimos mensuales; que corresponde al 41% de la población económicamente activa total. En síntesis los niveles de ingreso salarial se distribuyen de la siguiente manera: 8.3% de la PEA recibe hasta 1 salario mínimo (SM), 37.1% más de 1 y hasta 2 SM, 41.3% más de 2 y hasta 5 SM, 10.1% más de 5 SM y 3.2% no tiene salario.

En su conjunto, Nezahualcóyotl es una de las zonas más pobladas del país, puesto que las delegaciones de Iztapalapa y Gustavo A. Madero son la número uno y dos en población del Distrito Federal y Ecatepec y Nezahualcóyotl los municipios que ocupan el primero y segundo lugar de población del Estado de México. Este gran número de habitantes determina una gran movilidad poblacional, que se traslada diariamente a los municipios y delegaciones con mayor grado de concentración de zonas industriales, de comercio y servicios. Su trazado urbano es uno de los mejor realizados en el Estado de México, su planeación está constituida por un esquema de retícula en la zona centro y un sistema de grandes ejes en la zona norte. El municipio se integra por 86 colonias y

⁵² Arturo Alvarado et al. 2007. Informe Tinker. Proyecto Democratización, Empoderamiento Ciudadano y Reforma Policial del Colegio de México y Democracia, Derechos Humanos y Seguridad A.C

todas tienen accesibilidad inmediata con la cabecera municipal. Prácticamente la totalidad del territorio municipal en condiciones de ser ocupado por usos urbanos está utilizado, no existen reservas de suelo y las nuevas ocupaciones se registran al norte de la zona centro, hacia los terrenos que actualmente son ocupados por los tiraderos de basura a cielo abierto y cuyos terrenos no brindan condiciones de seguridad para su ocupación en las condiciones actuales.

4.1.3 Seguridad Pública y Policía

4.1.3.1 Incidencia Delictiva

En el Programa Integral de Seguridad Pública Municipal 2003-2006 de Nezahualcóyotl, documento de noviembre de 2003 de la Dirección de Seguridad Pública Municipal se indica que se ha logrado detener, pero no revertir, la tendencia al alza de los índices delictivos, tendencia que se mantenía hacia el año 2000⁵³. Aún son tasas delictivas elevadas por encima de la media nacional. Se señala la existencia de tasas de delitos contra las personas inferiores a las del Distrito Federal y otros municipios conurbados, pero con variaciones que también obedecen a desplazamientos delictivos en función de las estrategias desarrolladas en la capital. Se destacan, que más allá de mejoras, las faltas administrativas son abundantes, señalando al momento del

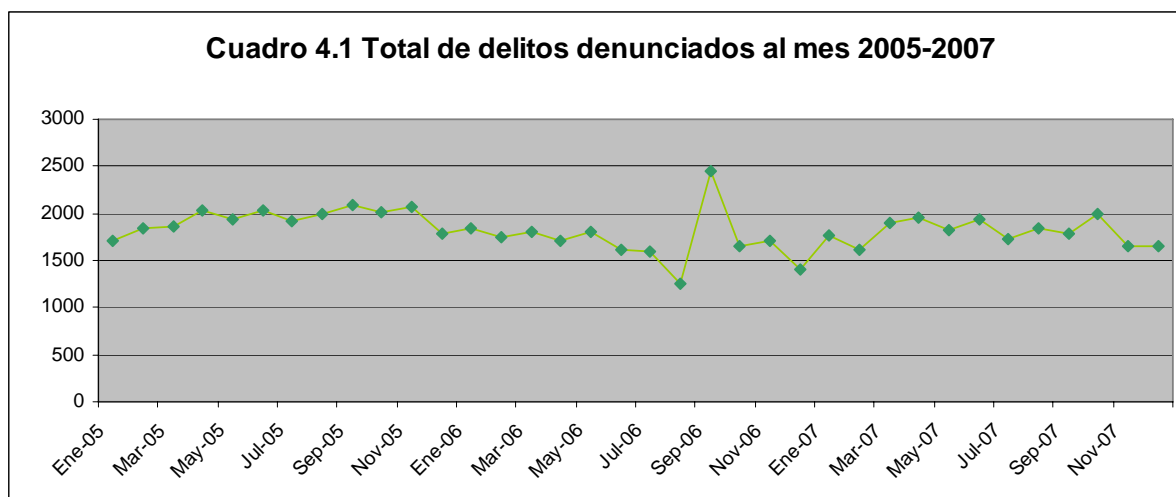
⁵³ Los principales referentes legales para la organización y actuación de la Dirección de Seguridad Pública Municipal en el año 2005 eran la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México de 1999 (actualmente vigente con reformas y adiciones en los años 2006 y 2007), El Reglamento de Seguridad Pública del Municipio de Nezahualcóyotl del 2004, El Bando Municipal del año 2004 (actualmente Bando 2006), así como los Códigos Penal y de Procedimientos Penales del Estado de México. Según el Reglamento de Seguridad Pública Municipal en su Artículo 1. la Seguridad Pública Municipal consta de un “*Cuerpo Preventivo de Seguridad Pública Municipal, Cuerpo de Bomberos, Cuerpo de Rescate y Salvamento y la Coordinación Municipal de Protección Civil de Nezahualcóyotl*”. Dichos Cuerpos estarán al mando del Presidente Municipal, quien lo ejercerá por sí o por conducto del Director de Seguridad Pública Municipal (Artículo 5). El Cuerpo Preventivo de Seguridad Pública (la Policía Municipal), como es normal en las instituciones policiales, tiene un conjunto de funciones generales que refleja los amplios (y a la vez difusos) objetivos de su trabajo. Señala el Artículo 12:

“Son atribuciones de los elementos del Cuerpo de Seguridad, en ejercicio de sus funciones:

- I. Salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas;*
- II. Preservar la libertad, el orden y la paz pública, con estricto apego a la protección de los derechos humanos;*
- III. Prevenir la comisión de delitos, faltas o infracciones administrativas; y*
- IV. Cumplir y hacer cumplir la Ley, el presente Reglamento y demás ordenamientos aplicables a sus funciones.”*

informe la realización de 1649 presentaciones mensuales ante Juez Calificador (1.7 presentaciones a Juez Calificador por cada remisión ante el Ministerio Público). Es decir, un número muy importante de encuentros entre la policía y la población vinculados a problemas de convivencia y “orden público”, sin duda muy por debajo de la cifra real. El Programa reconoce otros problemas alrededor de estas conductas y los controles que realizan los funcionarios policiales: *“La falta de seguimiento de las remisiones y los problemas del control sobre los policías remitentes, generan situaciones irregulares no exentas de abusos y de compras de impunidad”*⁵⁴.

Si nos focalizamos en la tendencia delictiva de los meses anteriores a la realización de la Encuesta de contactos policías – ciudadanos realizada en el municipio en mayo de 2005, aparece un leve crecimiento de las cifras totales, según la información de la propia Dirección de Seguridad Pública Municipal acerca de los totales mensuales de denuncias presentadas, aparece un leve crecimiento de las cifras totales. De 1714 denuncias presentadas en enero a 1931 en mayo del mismo año. Sin embargo, en un plazo más largo como se aprecia en el siguiente cuadro, las denuncias presentadas en el municipio se han mantenido relativamente estables en los últimos tres años, es decir, del año 2005 al 2007:

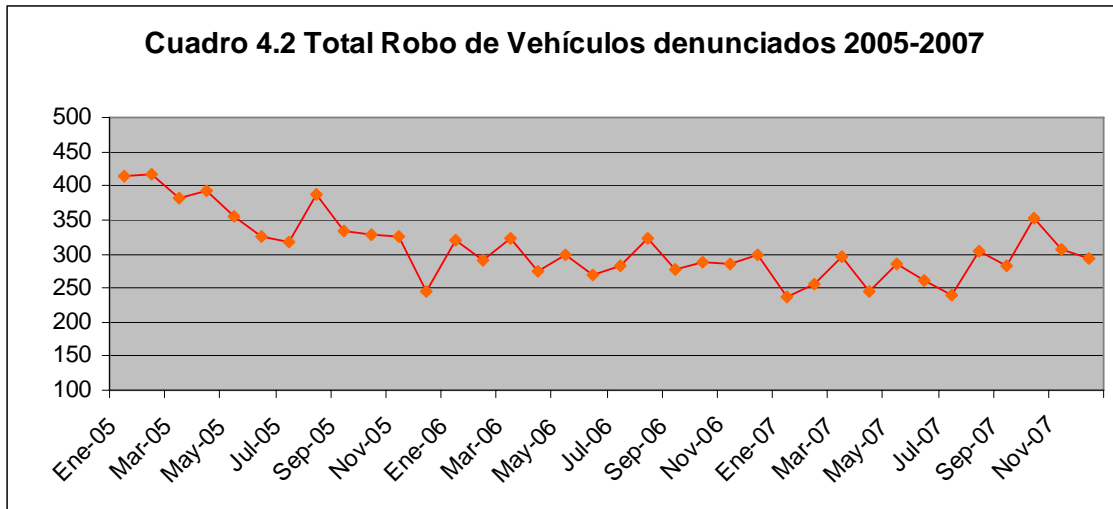


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Seguridad Pública del Municipio de Nezahualcóyotl

Por otro lado, si miramos la evolución de un delito con un registro más confiable, como es el robo de vehículo (que ha sido y es utilizado como el indicador delictivo de

⁵⁴ Programa Integral de Seguridad Pública Municipal (2003-2006). Noviembre de 2006. Dirección de Seguridad Pública Municipal. Pág. 4.

referencia por parte de la Dirección de Seguridad Pública Municipal), podemos ver que la tendencia ha sido a la baja, incluso en los primeros meses del 2005 previos a la realización de la Encuesta en el mes de mayo.



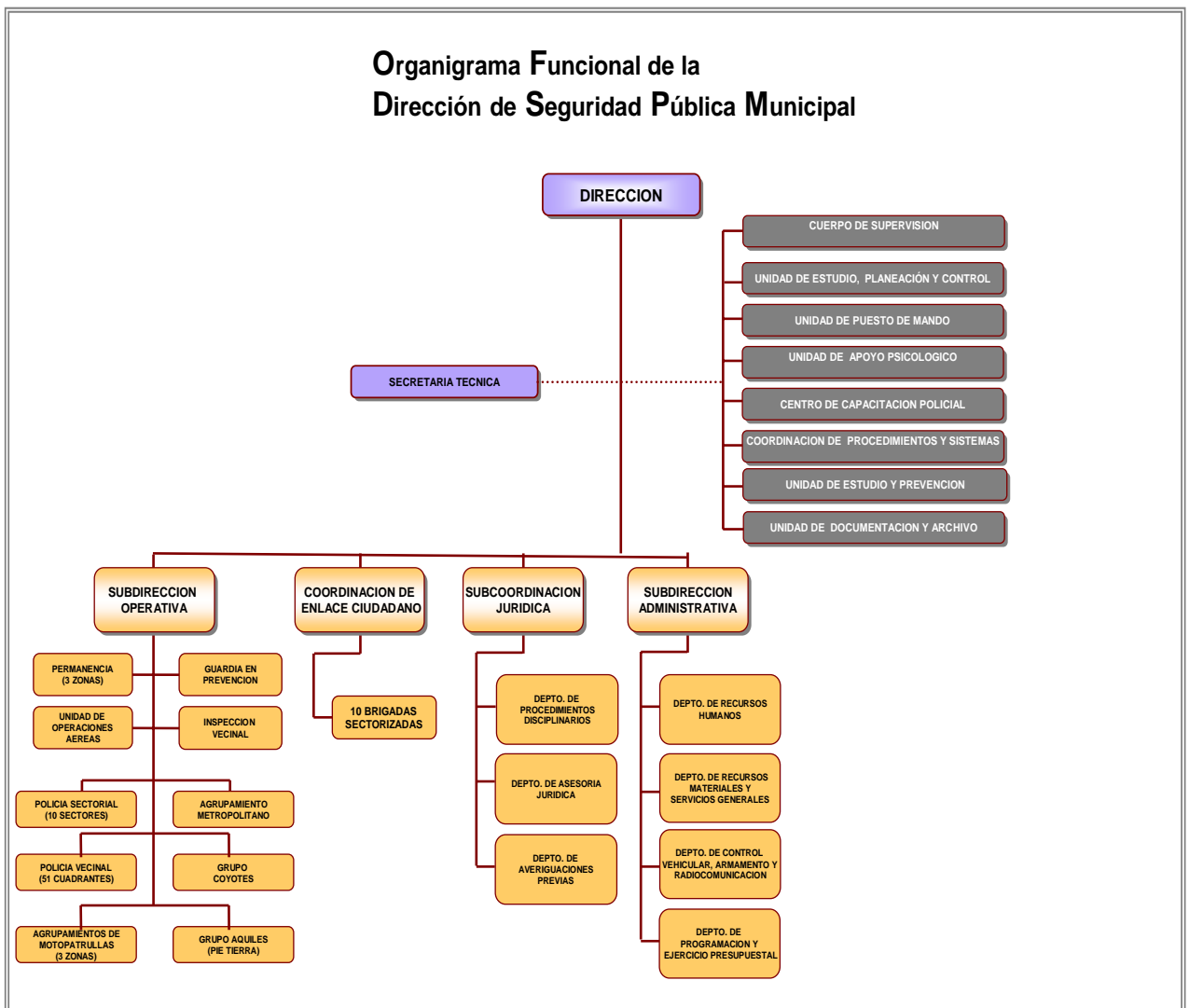
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Seguridad Pública del Municipio de Nezahualcóyotl

4.1.3.2 Estado de Fuerza y Organización del servicio

Según el Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006 de Ciudad Nezahualcóyotl, la demanda ciudadana de más presencia policiaca y más seguridad estaba siendo atendida por la Dirección de Seguridad Pública Municipal a esa fecha con aproximadamente 802 servidores públicos, de los cuales 700 eran policías y el resto se integraban con mandos y personal administrativo. Se disponía de un parque vehicular compuesto de 211 vehículos automotores, 50 motocicletas, un camión “antimotines” y una plataforma para el traslado de vehículos. No todas las unidades estaban en servicio porque la antigüedad de algunas y las necesidades ordinarias del mantenimiento obligaba a que rotativamente un buen número de ellas se ubicara en los talleres al servicio del gobierno municipal. El parque vehicular se fortaleció con la adquisición de un helicóptero, que presta el servicio para las labores de patrullaje y atención de emergencias.

El servicio de seguridad pública municipal se organizó territorialmente durante el período 2003-2006 en tres zonas (Norte, Centro y Oriente), diez sectores y 51 cuadrantes. También existieron algunos cambios en la estructura organizacional de la Dirección. Dejando de lado el Cuerpo de Rescate y Salvamento, Protección Civil y el Cuerpo de Bomberos que también forman parte de la Dirección y focalizándonos en

Policía Municipal y las Áreas administrativas se puede establecer el siguiente organigrama:



Fuente: Dirección de Seguridad Pública del Municipio de Nezahualcóyotl

4.1.3.3 Nuevas estrategias

Entre las principales nuevas estrategias y programas de seguridad pública implementados en dicho período por la Dirección, destacan los siguientes vinculados a la capacidad operativa:

Policía vecinal. Los servicios son operados en todo el territorio municipal en 51 cuadrantes. Cuadrantes cuya extensión física y densidad demográfica permitan que una sola patrulla pueda realizar labores eficaces de vigilancia permanente, prevención y auxilio oportuno a la población; su dedicación es exclusiva y por esa razón los

elementos establecen un contacto directo con los vecinos y los establecimientos comerciales. Al momento de la realización de la encuesta el programa, luego de ser piloteado en unas pocas colonias, se había expandido dos meses antes a todo el municipio.

Policía metropolitana. Resguarda las colindancias y las vías primarias con origen o destino fuera del territorio municipal. Además de las tareas comunes de vigilancia, prevención y auxilio en situaciones de emergencia, de manera especial las unidades asignadas a este servicio realizan labores de intercepción de infractores y delincuentes en situación de huida, desde o hacia el territorio municipal, utilizando la información y el contacto permanente con los cuerpos policíacos de las delegaciones y los municipios vecinos.

Policía sectorial. Es la policía encargada de operar desde los módulos de seguridad ubicados dentro del territorio de cada Sector, con una fuerza suficiente para patrullar constantemente las vialidades primarias y la periferia del sector; para vigilar de manera especial los establecimientos públicos y las concentraciones que son atractivas para la delincuencia, como mercados, iglesias y centros escolares; para supervisar y respaldar el trabajo de la policía vecinal; para atender las emergencias denunciadas por la población y para responder a las demandas de apoyo por las dependencias municipales. Tiene a su cargo la responsabilidad de operar cada módulo establecido dentro de su territorio como un centro de atención a la población, no sólo en sus demandas de seguridad sino en general con información y orientaciones acerca de calles, oficinas y servicios públicos.

Entre los programas vinculados a la participación ciudadana se destacan:

Enlace ciudadano calle por calle. Funcionarios dedicados a escuchar y atender los reclamos de los habitantes, para conocer hechos, identidades y los modos de operar de los delincuentes en la zona. Difundir orientaciones útiles en materia de prevención y autoprotección y para conocer la evaluación que los vecinos van teniendo sobre el desempeño de los elementos policiales.

Protección a víctimas del delito. Programa especial para fomento de la denuncia, protección en caso de intimidaciones y represalias, fortalecer la disposición a colaborar con las autoridades de seguridad y procuración de justicia.

Atención a las familias de los efectivos de la Policía Municipal. Encuentros y convivencia para conocer las condiciones de vida y las necesidades de los hogares de los policías y revalorización de la importancia social del trabajo policial.

4.2 Características de la Encuesta de contactos policía-ciudadanos en el Municipio de Nezahualcóyotl

4.2.1 Objetivos

El objetivo general que guió la realización de la encuesta sobre contactos entre policía y ciudadanos en el municipio de Nezahualcóyotl⁵⁵, Estado de México, a mediados del 2005 fue sencillo. Era necesario poder contar con información para avanzar en dar una respuesta a la siguiente pregunta: ¿qué es lo que hace la policía en sus funciones que los ponen en contacto con la población? Desde las experiencias y percepciones del ciudadano se busca comenzar a hacer visible un sistema de actuación policial. Uno que abarque desde el buen servicio dentro de las funciones legalmente establecidas hasta abusos sistemáticos totalmente al margen de las mismas, o al menos la sospecha fundada de su ocurrencia. Es evidente que dicho objetivo –más allá de que cualquier descripción es inagotable-, no puede cumplirse con mínima adecuación por una única investigación o aproximación metodológica, sin embargo una encuesta a población abierta sobre contactos con la policía es una perspectiva que ayuda a darnos los primeros trazos de un fenómeno con escasa información sistemática. La encuesta de contactos policía-ciudadano -aunque tenga sus propias selectividades y cegueras, por supuesto-, nos da una primera imagen general que, diferencia de los pocos tipos de encuentros que registran las propias organizaciones policiales o de los que da alguna información la prensa escrita, tiene mayor capacidad de generalización y permite definir líneas de trabajo a futuro que busquen triangular, complementar y profundizar sus resultados.

⁵⁵ Se agradece a la Fundación Tinker y al proyecto Proyecto Democratización, Empoderamiento Ciudadano y Reforma Policial del Colegio de México y Democracia, Derechos Humanos y Seguridad A.C, la posibilidad de la realización y análisis de la presente encuesta.

Sin embargo, no debe dejar de considerarse las limitaciones que derivan del universo de aplicación de la encuesta. Como objetivo más amplio es necesario desarrollar una línea de investigación para conocer todo el campo de interacciones entre la policía y la población para la zona conurbada de la Ciudad de México, lo cual implica el funcionamiento de variados cuerpos policiales en zonas con características y problemáticas muy diferentes, pero que forman parte de un mismo sistema urbano.

La presente encuesta se restringe a la población de Nezahualcóyotl, población que tuvo la gran mayoría de los encuentros declarados en el propio municipio con policías de dicho municipio o del Estado de México. Evidentemente no pueden extrapolarse sin más los resultados y conclusiones de Nezahualcóyotl al resto de la Ciudad de México, pero nos arrojan pistas y refuerzan hipótesis que deberán ser contrastadas oportunamente en otras zonas de la región. Además sí existen algunos resultados de encuesta y de otras fuentes disponibles para el Distrito Federal que son comparables o que complementan a la encuesta realizada en Nezahualcóyotl, lo cual nos permite subrayar algunas primeras conclusiones sobre la forma que asumen las interacciones entre policía y población en la Ciudad de México.

Partiendo de este objetivo general, y siguiendo las hipótesis desarrolladas en el último apartado del capítulo anterior, consideramos cinco dimensiones específicas de análisis de las interacciones entre policías y ciudadanos en Nezahualcóyotl:

- Descripción de contactos policías-ciudadanos. Clasificación y tipificación de los contactos. Frecuencia relativa de los tipos de contactos con la población
- Perfil social de los ciudadanos contactados. ¿Cómo varían según los distintos tipos de contactos?
- Contextos espacio temporales donde tienen lugar los contactos.
- Dinámicas y resultados de los encuentros: Describir el uso de algunas de las principales atribuciones otorgadas a la policía, tanto en formas legítimas como ilegítimas: uso de la fuerza, detenciones y revisiones, traslados, mordidas.
- Satisfacción de la población sobre dichos encuentros: ¿los ciudadanos están satisfechos con el trato y los resultados que obtienen de su encuentro con la policía?

4.2.2 Unidad de análisis

Es necesario definir la unidad de análisis de la encuesta: el encuentro policía-ciudadano. Nuestra unidad no es el comportamiento policial individual, sino las interacciones cara a cara entre policías y ciudadanos que de alguna forma involucren a las principales funciones, reales o atribuidas, de la policía en su relación con la sociedad. Para poder captar estos encuentros sociales en toda su amplitud nuestra definición será la siguiente: *un encuentro es una comunicación cara a cara entre oficiales de policía y ciudadanos relacionada con algún tarea o función policial atribuida por el ciudadano o por el policía mismo y que es más que un saludo o una frase al pasar*⁵⁶. Cada encuentro es una interacción simbólicamente mediada y espacio temporal y socialmente situada.

4.2.3 Dimensiones y variables

Describamos brevemente las principales dimensiones y variables que formaron parte de la encuesta de contactos policía-ciudadano en el Municipio de Nezahualcóyotl:

Tipo de encuentro policía-ciudadanos

La tipología de los encuentros se construye a partir de dos variables:

Iniciación del encuentro. El encuentro pudo haber sido iniciado por los policías o por los ciudadanos

⁵⁶ Hubo una excepción en esta definición general de encuentros con la policía. Un tipo de encuentro que podía calificar dentro de la definición realizada pero que se prefirió no considerar, son los muy frecuentes encuentros cotidianos con los policías que se encuentran en las entradas y/o salidas de unidades habitacionales, edificios, oficinas y trabajos. La apertura diaria de un portón, reja o pluma para que entre o salga un vehículo, el registro en un libro de visitas, o el pasaje por un detector de metales en el ingreso a una oficina o trabajo, no fue considerado como un encuentro a tomar en cuenta. Solamente se ha considerado como un “encuentro” si implicó una revisión especial y un tratamiento distinto del cotidiano, o del que se reserva al resto de las personas, obviamente que en éste como en otros muchos casos, entra en juego en una medida relevante la percepción del encuestado. Haber preguntado por todos estos tipos de contacto en los últimos seis meses, habría elevado enormemente el total de contactos, y además serían contactos imposibles de ser diferenciados por el entrevistado para ser evaluados y descritos de manera particular. La categoría de los tipos de contacto “revisión en entrada o salida de edificio” que veremos más adelante refiere a revisiones en estos espacios más allá de lo que sería esperable o acostumbrado.

Razón por la que se inicia el encuentro. Las razones buscan reflejar de la mejor manera posible el porqué se inicia el contacto ya sea por parte de los policías o de los ciudadanos. Dichos motivos responden en una medida importante a las funciones que debe cumplir la policía y a las expectativas que la población tiene sobre dichas funciones, pero también incluye algunas funciones informales que la policía desempeña o a expectativas que la población tiene sobre asuntos en que la policía debe colaborar que no se corresponden con el mandato organizacional.

Características de los policías

Número de policías. Además de caracterizar el encuentro, el número de los policías puede estar vinculado a otros resultados: revisiones, traslados, uso de la fuerza.

Sexo de los policías. El sexo de los policías presentes también puede ser determinante de percepciones, evaluaciones y resultados de los encuentros. Por ejemplo, la hipótesis de que las mujeres participan en menor medida en situaciones donde se solicita o se recibe una mordida que los hombres, o de que son más amables en el trato.

Tipo de policías. La población del municipio de Nezahualcóyotl entra en contacto con policías municipales, estatales, judiciales así como del Distrito Federal y del nivel federal. Podemos conocer qué tipos de policías están cumpliendo qué funciones así como sus posibles resultados y evaluaciones por parte de la población.

Características de los ciudadanos

Sexo, edad y nivel socioeconómico de los entrevistados. Observar cómo se distribuyen los tipos de encuentros según los rasgos sociodemográficos de la población, pero también considerar a los rasgos de las personas como factores que favorecen cierto tipo de resultado o conducta policial. En uso de la fuerza por parte de la policía puede ser una acción más probable en poblaciones de menor nivel socioeconómico, en hombres y/o en la población joven.

Momento de ocurrencia del encuentro

Día de la semana y hora de día. Los tiempos del encuentro permiten distribuir los encuentros y sus resultados, y observar su variación, según los momentos del día y de la semana en que acontecen.

Dinámicas y resultados del encuentro.

Detenciones en el lugar, revisiones, traslados y acusaciones. Más allá del espacio donde se inicia el encuentro, y de las razones por las que aconteció, se busca conocer el uso y la distribución de relevantes capacidades asociadas a la función policial: revisiones, detenciones, acusaciones y traslados de las personas hacia otros lugares distintos de la locación original en la que se inicia el encuentro.

Uso de la fuerza. Esta es una variable relevante ya que la posibilidad legítima del uso de la fuerza es un rasgo constitutivo de la labor policial. Conocer cuál es su patrón de distribución, la economía de su ejercicio, es central para comprender el modelo de actuación de la policía y el patrón de relacionamiento que establece con la población.

Resistencia a los requerimientos policiales. Esta variable es clave en su asociación al uso de la fuerza u otros resultados de la interacción. Para ello es importante saber si los distintos grados de resistencia se produjeron antes del uso de la fuerza, para poder establecer la cadena causal de eventos.

Presencia de testigos. La presencia de testigos en el encuentro con la policía podría inhibir conductas policiales abusivas. Sin embargo, también puede pensarse que en interacción con alguna forma de resistencia por parte de los ciudadanos la presencia de testigos puede propiciar un comportamiento policial más agresivo.

Pedido u ofrecimiento de mordida y aceptación de la misma. Se busca conocer bajo que tipo de contactos y otras condiciones del encuentro se dan dinámicas de cohecho y que consecuencias tiene en otros resultados.

Percepciones y evaluación del encuentro con la policía

Satisfacción con el trabajo policial. Esta variable nos permite evaluar el trabajo policial en general a partir de los encuentros directos que la población ha tenido con la policía. Pero también evaluar los distintos tipos de contactos así como analizar de qué rasgos objetivos del encuentro o subjetivos del ciudadano puede depender su percepción.

Calidad del trato interpersonal. Percepción del trato que recibieron en su encuentro con la policía y de la justicia de la actuación policial. Son elementos que pueden influir en la satisfacción con el trabajo policial más allá del resultado instrumental que el encuentro significó para el ciudadano.

4.3 Principales resultados de la Encuesta de Contactos Policía – Población en el Municipio de Nezahualcóyotl

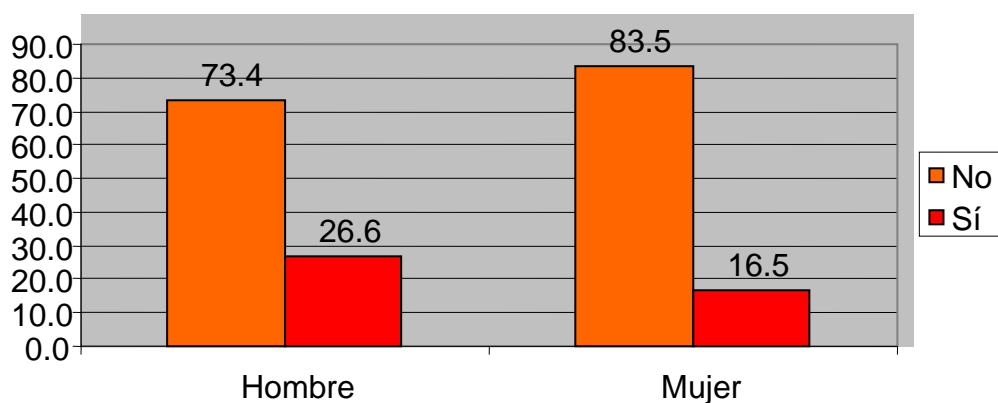
4.3.1 Características de la población que tuvo contacto con la policía

En primer lugar veamos las características sociodemográficas de los encuestados con relación a si tuvieron o no algún contacto con la policía desde diciembre del 2004 a mayo del 2005.

Población entrevistada
TOTAL MUESTRA 2622
PROPORCIÓN DE ENCUESTADOS QUE TUVO CONTACTO CON LA POLICÍA 21.4% (561entrevistados)

Poco más de una de cada cinco personas (**21.4%**) mayores de 14 años declararon haber tenido un contacto con la policía durante los últimos seis meses. Es decir, los encuentros con la policía no involucran a un pequeño porcentaje de la población, sino que tienen una alta difusión en el entramado social y constituyen una práctica frecuente. Si consideramos las distribuciones según sexo del entrevistado se aprecia el mayor peso de los hombres en el grupo con contacto policial en relación a las que no tuvieron un encuentro con la policía en los últimos seis meses. De cada diez contactos declarados, seis fueron de hombres, mientras que sólo representan al 45% de la población sin contactos. Se trata de una primera característica que, como luego veremos, se acentúa para algunos tipos de encuentros. En el Cuadro 4.3, podemos apreciar como uno de cada cuatro hombres (**26.6%**) declaró algún contacto con la policía, mientras que el porcentaje sólo es de **16.5%** en las mujeres.

Cuadro 4.3 Población por encuentros con la policía según sexo (porcentajes)

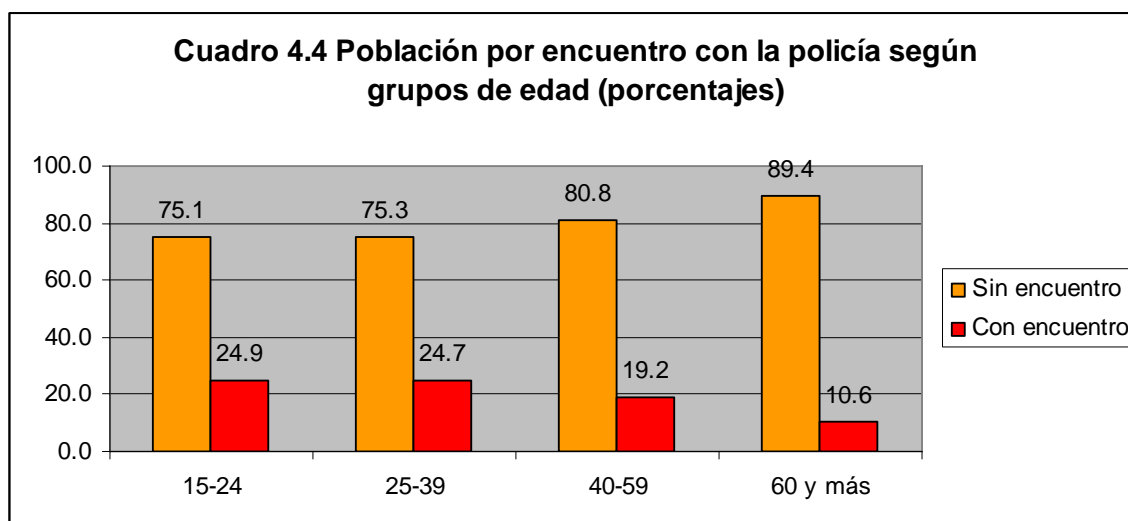


El porcentaje de población con contactos con la policía es casi idéntico al registrado para el DF por la Encuesta Trimestral de Seguridad Pública del periódico Reforma correspondiente al mes de abril del mismo año⁵⁷. Ante la pregunta: “En los últimos seis meses, ¿tuvo algún encuentro personal con la policía?”, contestaron que sí **21.8%** de los entrevistados. Más allá de las diferentes policías y poblaciones correspondientes al municipio de Nezahualcóyotl y al Distrito Federal, el porcentaje de población que tiene contacto con la policía en zona metropolitana de la Ciudad de México parece ser el mismo, similitudes que se mantienen también en la distribución por sexo: en el DF de las personas que tuvieron contacto **57.5%** fueron hombres contra **42.5%** de mujeres (sobre el total de los hombres **25.1%** tuvo al menos un contacto, y sobre el total de las mujeres **18.5%**, es decir, una distribución similar a la de Nezahualcóyotl).⁵⁸

⁵⁷ En el marco del proyecto *Democratización, Empoderamiento Ciudadano y Reforma Policial* del Colegio de México y Democracia, Derechos Humanos y Seguridad A.C. se coordinó la inclusión de un módulo de preguntas en su Encuesta Trimestral de Seguridad Pública del periódico Reforma. Encuesta en el DF realizada del 16 al 18 de abril del 2005 a 853 capitalinos de 18 años o más en las 16 delegaciones. El muestreo fue aleatorio sistemático con base en las secciones electorales del Distrito Federal. Las entrevistas se realizaron de manera personal en vivienda en 57 puntos de levantamiento. El margen de error teórico de la encuesta es de +/-3.5 por ciento, con un nivel de confianza del 95 por ciento. Realización: Departamento de Investigación de REFORMA.

⁵⁸ En las Encuestas de contactos policía-público del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de 1999 y de 2002 a nivel nacional, el porcentaje de población con contactos con la policía en un año, fue también de alrededor de la quinta parte de la población. (NIJ: 1999, Durose, Schmitt y Langan: 2005)

En el siguiente Cuadro 4.4 podemos apreciar las distribuciones por contacto con la policía según grupos de edad:



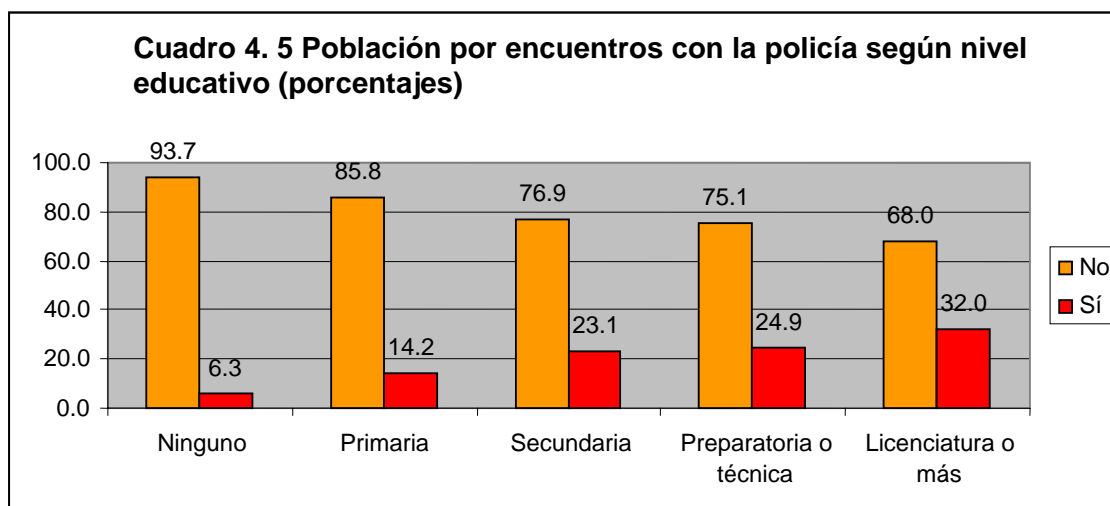
Dividimos a la población encuestada en cuatro grupos de edad: un grupo de población “joven” de 15 a 24 siguiendo un corte muy utilizado para su definición, un grupo de 25 a 39 de “adulto-jóvenes”, “adultos” de 40 a 59 años y la población “adultos-mayores” (ya de menor presencia en los espacios públicos). El porcentaje de población con contacto es mayor en los grupos jóvenes y de adultos-jóvenes en comparación a los grupos de mayor edad en particular el grupo de 60 años y más. Como señalábamos en capítulos anteriores acerca de las interacciones sociales, éstas se regionalizan en función de una serie de características vinculadas a las rutinas, actividades y desplazamientos de las personas, algunas de ellas claramente vinculadas con los ciclos de vida y por ende con su edad. Patrullar y controlar los espacios públicos pone a la policía en conexión directa con la población que transita o tiene presencia en estos espacios por motivos de trabajo, estudio, ocio, o por la propia sensación de seguridad para moverse por la ciudad. La permanencia y desplazamientos en el espacio público genera mayores posibilidades de contacto con los funcionarios policiales y este “habitar” lo público no es ajeno a la edad de los ciudadanos. Sin embargo, no es el único motivo por el cual los contactos con la policía tienden a ser en mayor medida con jóvenes y adultos jóvenes. La selectividad del trabajo policial se dirige también a la población joven de manera privilegiada en muchos tipos de contacto, tal como veremos más adelante.

La importancia de la población joven y adulta joven en los contactos con la policía sigue un patrón similar en los resultados de la ya mencionada Encuesta Trimestral de Seguridad Pública del Distrito Federal del periódico Reforma. Mientras que 21.8% de todos los entrevistados tuvieron al menos un contacto con la policía, dieron una respuesta positiva 30.1% de los jóvenes de 18 a 24 años. Por su parte, la más reciente Encuesta para la Evaluación del Cumplimiento de los Derechos Fundamentales de las y los Jóvenes en México, Distrito Federal, de agosto del 2006, muestra un porcentaje menor, pero igualmente significativo, de jóvenes de 15 a 24 con contacto con la policía: 22.0%⁵⁹.

Con respecto al nivel educativo de la población⁶⁰, se esperaba que los sectores con menor nivel educativo tuvieran un mayor contacto con la policía. Dicha expectativa podía fundarse en su mayor presencia en los espacios públicos y también en las hipótesis acerca de la “amenaza” que los grupos subordinados representan para los grupos dominantes en contextos de desigualdad económica (por ejemplo Holmes: 2000), por lo que estos últimos buscan movilizar los recursos de control social estatal para sentirse más seguros (sin embargo, Nezahualcóyotl es un municipio con alta homogeneidad socioeconómica). El resultado señala que existe una relación entre el nivel educativo de los entrevistados y haber tenido al menos un contacto con la policía en el último semestre, sin embargo, es en el sentido inverso al esperado: al aumentar el nivel educativo mayor contacto en persona con la policía:

⁵⁹ Encuesta realizada por INICIA. A.C. a 2,895 a jóvenes de 15 a 24 años en el Distrito Federal, con cuotas para garantizar la representatividad de los grupos de edad y sexo, en cada una de las 16 delegaciones. Muestreo aleatorio combinado con cuotas. La encuesta preguntaba por contacto con policía durante el último año, lo cual podría representar un resultado aún más bajo de contacto de los jóvenes con relación a las encuestas en Nezahualcóyotl y del periódico Reforma en el Distrito Federal. Sin embargo, las encuestas semestrales suelen captar casos más allá de su periodo de referencia, además se utilizó para la captación de los contactos una categorización más reducida que en la encuesta de Nezahualcóyotl lo cual puede explicar también una cuota-parte de la diferencia porcentual señalada.

⁶⁰ La expectativa de mayores contactos se basa en considerar a la educación como variable aproximada al nivel socioeconómico del entrevistado. Se decidió no utilizar la pregunta por el ingreso de los hogares ya que tuvo un alto nivel de no respuesta. Por otro lado la población de municipio se concentra en su gran mayoría en niveles socioeconómicos medio bajo y bajo.



Para explicar una distribución de este tipo en primer lugar pensamos en aquellos encuentros que presuponemos aumentan con el nivel educativo de la población, por ejemplo la denuncia de delitos, (comportamiento asociado al monto de lo robado en el caso del delito de más alta frecuencia) o en espacios de participación entre policía y comunidad (reuniones con la policía, sin embargo son tipos de contactos con muy pocos casos). Es decir, antes que nada tomamos en cuenta que la encuesta considera un conjunto muy amplio de contactos con la policía y no solamente aquellos iniciados por la policía. Por dicho motivo, hemos dividido los encuentros con la población en función de si los encuentros fueron iniciados por la población o si el encuentro fue iniciado por la policía. Los primeros responden en mayor medida a una solicitud de algún servicio por parte de la población, mientras que los segundos suelen vincularse a alguna forma de control social.

Dividiendo el universo total de contactos en dos, iniciados por la población e iniciados por la policía, podemos observar mejor la relación entre las distintas variables sociodemográficas y tener un tipo de contacto u otro con la policía y no haberlo tenido. Para ir más allá de las relaciones bivaridas para ambos tipos de encuentro y poder controlar por otras variables sociodemográficas, presentamos dos sencillos modelos de regresión logística⁶¹. La regresión logística es una técnica que nos permite observar

⁶¹ El modelo de regresión logística parece ser el más adecuado, ya que se trata de una variable dependiente que sólo puede asumir los valores 0 o 1, por lo que se espera que las probabilidades estimadas se encuentren dentro de dicho rango, condición no garantizada con el método de mínimos cuadrados de un modelo lineal de probabilidad. Además no se espera que el efecto de las variables independientes sobre la

cómo influye en la probabilidad de aparición de un suceso, habitualmente dicotómico⁶², la presencia o no de diversos factores y el valor o nivel de los mismos. No buscamos contrastar un modelo teórico ya consolidado para explicar el tener un contacto con la policía (ya sea de un tipo u otro) sino más bien aprovechar la capacidad de la técnica para controlar las distintas variables entre sí. Los presentamos mediante las siguientes ecuaciones:

$$1. \text{Ln Prob}_c [P_c (1-P_c)] = \beta_0 + \beta_1 \text{Sexo} + \beta_2 \text{ Nivel socioeconómico} + \beta_3 \text{ Nivel educativo} + \beta_4 \text{ Edad} + \text{Error}$$

$$2. \text{Ln Prob}_p [P_p (1-P_p)] = \beta_0 + \beta_1 \text{Sexo} + \beta_2 \text{ Nivel socioeconómico} + \beta_3 \text{ Nivel educativo} + \beta_4 \text{ Edad} + \text{Error}$$

Donde $\text{Ln Prob}_c [P_c (1-P_c)]$ es el logaritmo natural de la razón de momios, es decir, el cociente entre la probabilidad de que el individuo haya tenido un contacto con la policía iniciado por el ciudadano en el último semestre (P_c) y de que no lo haya tenido ($1-P_c$).

Y en el segundo modelo $\text{Ln Prob}_p [P_p (1-P_p)]$ es el cociente entre la probabilidad de que el individuo haya tenido un contacto con la policía iniciado por el policía en el último semestre (P_p) y de que no lo haya tenido ($1-P_p$).

En ambos casos las variables explicativas son las siguientes:

Sexo que asume el valor 1 si es Hombre y 0 si es Mujer

Nivel socioeconómico, se introduce como una serie de variables dicotómica (0,1) donde la categoría más baja (nivel E) es la categoría de referencia.

Nivel educativo, cada categoría como variable ficticia dicotómica (0,1), categoría de referencia Primaria o menos.

dependiente permanezca constante todo el tiempo lo cual se satisface de mejor manera con la forma que asume una función logística (Aldrich: 1984).

⁶² En el primer modelo el “suceso” es haber tenido un contacto cara a cara en el último semestre iniciado por el ciudadano contra no haber tenido un contacto de ese tipo, y en el segundo modelo un contacto iniciado por la policía contra no haber tenido un contacto de ese tipo.

Edad, cada categoría de grupo de edad se incorpora como variable ficticia dicotómica (0,1), categoría de referencia 60 años y más.

Bondad de ajuste. El estadístico $-2\log$ verosimilitud nos permite conocer cuál es el conjunto de variables que mejor se ajustan a los datos de que disponemos. A mayor coincidencia de las probabilidades observadas con las estimadas su valor es más pequeño. Si comparamos el valor que asume $-2\log$ verosimilitud con el modelo que presentamos y su cambio al eliminar alguna de sus variables, este cambio es estadísticamente igual a cero para el caso de la variable *Nivel Socioeconómico*, dicha variable no es significativa con relación a la probabilidad de haber tenido un contacto con la policía en cada uno de los modelos⁶³. Los modelos con las variables restantes lo presentamos en la siguientes Tablas 4.1 y 4.2:

Tabla 4.1 Coeficientes de regresión logística y coeficientes exponenciales de la probabilidad de tener un encuentro iniciado por el ciudadano en Ciudad Neza (2005)

Variabes independientes	Coef. Beta	Exp. Beta
Hombre	.219	1.245
Nivel educativo		
Primaria (referencia)	-----	-----
Secundaria	.224	1.251
Preparatoria	.618***	1.855
Universidad	1.007***	2.738
Edad		
15 a 24	.535*	1.708
25 a 39	.588**	1.801
40 a 59	.558**	1.748
60 y más (referencia)	-----	-----
Constante	-2.239***	.107
R ₂ de Nagelkerke	.049	

* $p \leq 0.1$ ** $p \leq 0.05$ *** $p \leq 0.01$

Número de casos = 1326

Dividir los encuentros entre los iniciados por la ciudadanía y los iniciados por la policía nos permite describir mejor las características sociodemográficas de las personas que tienen cada tipo de contacto. Si sólo se consideran los encuentros iniciados por el ciudadano, generalmente donde se requiere un servicio del policía, el hecho de ser

⁶³ La hipótesis era de una mayor probabilidad de encuentros iniciados por la policía en los sectores bajos. La gran homogeneidad socioeconómica y urbana del municipio consideramos que es una posible explicación por la ausencia de significatividad. En las dos categorías más bajas del nivel socioeconómico (“E” y “D”) se concentra el 81.5% de los casos de la muestra. Por otro lado, no es una medida robusta del nivel socioeconómico al sólo construirse a partir del nivel de focos eléctricos del hogar.

hombre no es significativo (si bien tiene un coeficiente positivo 0.219). En estos encuentros, tanto hombres como mujeres se dirigen hacia la policía para iniciarlos. No es en este grupo de encuentros donde se refleja el predominio general de los hombres en el total de los encuentros. En cuanto al nivel educativo, al considerar como referencia a la población con educación primaria, la probabilidad de un encuentro con la policía no es significativa al comparar con la población con educación secundaria, pero sí aumenta de manera significativa para el caso de la población con preparatoria, y en particular con la población con educación universitaria. La razón de momios expresada en la tercera columna, más que se duplica para el caso de los universitarios (Exp. Beta 2.738). En este sentido, los sectores con mayor educación se dirigen más hacia los policías para denunciar delitos y solicitar otros servicios como veremos más adelante. Con relación a la edad, en todos los grupos de jóvenes, adultos jóvenes y adultos aumenta la razón de momios al compararse con la población de 60 o más años, sin que se establezcan diferencias entre estos grupos (al compararse contra el mismo grupo de referencia los coeficientes de los tres grupos alcanzan valores similares).

Tabla 4.2 Coeficientes de regresión logística y coeficientes exponenciales de la probabilidad de tener un encuentro iniciado por el policía en Ciudad Neza (2005)

Variables independientes	Coef. Beta	Exp. Beta
Hombre	.844***	2.325
Nivel educativo		
Primaria (referencia)	-----	-----
Secundaria	.731***	2.078
Preparatoria	.638***	1.893
Universidad	.832***	2.299
Edad		
15 a 24	.618**	1.855
25 a 39	.639**	1.895
40 a 59	.328	1.211
60 y más (referencia)	-----	-----
Constante	-2.570***	.077
R ₂ de Nagelkerke	.097	

* $p \leq 0.1$ ** $p \leq 0.05$ *** $p \leq 0.01$

Número de casos = 1390

Al considerar los encuentros iniciados por la policía, se destaca el coeficiente beta positivo y significativo para el caso de los hombres ($\beta=0.844$), con una razón de momios que más que duplica su valor (Exp. $\beta=2.325$). En este tipo de encuentro, integrado por detenciones a peatones, revisiones a vehículos, faltas de tránsito y sospechosos de faltas administrativas y delitos, la población objeto y la selectividad

policial es en mayor medida masculina. En el caso del nivel educativo, si bien llama la atención el valor positivo de los coeficientes y la significatividad de todos los niveles al compararse con la población con solamente primaria, los coeficientes tienen valores similares para la población con educación secundaria ($\beta=0.731$), preparatoria ($\beta=0.638$) y universidad ($\beta=0.832$). El nivel educativo no parece reflejarse en características que afecten la selectividad policial en el inicio de este tipo de contactos donde predomina el control social⁶⁴.

Con respecto a los grupos de edad, al tomar como referencia a la población mayor, los grupos con coeficientes positivos significativos, son los 15 a 24 y de 25 a 39 años, mientras con al comparase con el grupo de adultos (40 a 59) si bien el coeficiente se positivo, no es significativo. Este resultado nos habla de la mayor concentración de los encuentros iniciados por la policía, en los grupos de jóvenes y adultos jóvenes⁶⁵, ya sea por movilidad y presencia en los espacios públicos así como por la selectividad policial al iniciar sus encuentros con la población del municipio de Nezahualcóyotl. Finalmente, es importante señalar que las personas que tuvieron encuentros con la policía por iniciados por ellos y las que tuvieron encuentros iniciados por la policía, no constituyen dos poblaciones totalmente independientes entre sí, tal como podría suponerse. Existe cierto solapamiento entre ambos grupos: del total de 561 entrevistados

⁶⁴ Podría pensarse que en diferentes tipos de contacto iniciados por la policía se compensan tendencias opuestas con respecto al nivel educativo (en cierta medida variable “proxy” del nivel socioeconómico). Por ejemplo mayores detenciones a peatones en grupos con menor educación y con mayor nivel para el caso de faltas de tránsito. Sin embargo, no existen diferencias significativas según la educación para los más importantes tipos de encuentro iniciados por la policía. Existe un elemento contextual que razonablemente puede favorecer esta característica en la presente investigación: la importante homogeneidad de clase o estrato en la imagen de las colonias del municipio y de sus pobladores. Una mayor varianza socioeconómica de la población y de los contextos espaciales nos hubiera permitido poner a prueba de mejor manera la influencia de estas variables en la selectividad policial, variable que aún pensamos debe jugar un papel más relevante en la explicación de la frecuencia y dinámicas que acontecen en las interacciones con la población iniciadas por la policía.

⁶⁵ Las variables sociodemográficas básicas que se consideraron también podrían tener un mayor efecto condicional sobre la probabilidad de tener un encuentro con la policía. Por ejemplo, y para el caso de los encuentros iniciados por el policía, que los hombres jóvenes fueran un grupo privilegiado como sujetos para ser controlados (al ser a la vez un grupo considerado “sospechoso” y que “merece” ser “educado”). Para evaluarlo se incluyó en la regresión una interacción entre ambas variables para seleccionar a los hombres de 15 a 24 años, sin embargo la variable no fue significativa y no se presenta en el modelo.

que tuvieron algún tipo de contacto con la policía en el municipio, 16.5% tuvieron ambos tipos de encuentros⁶⁶.

4.3.2 Tipos de contacto con la policía

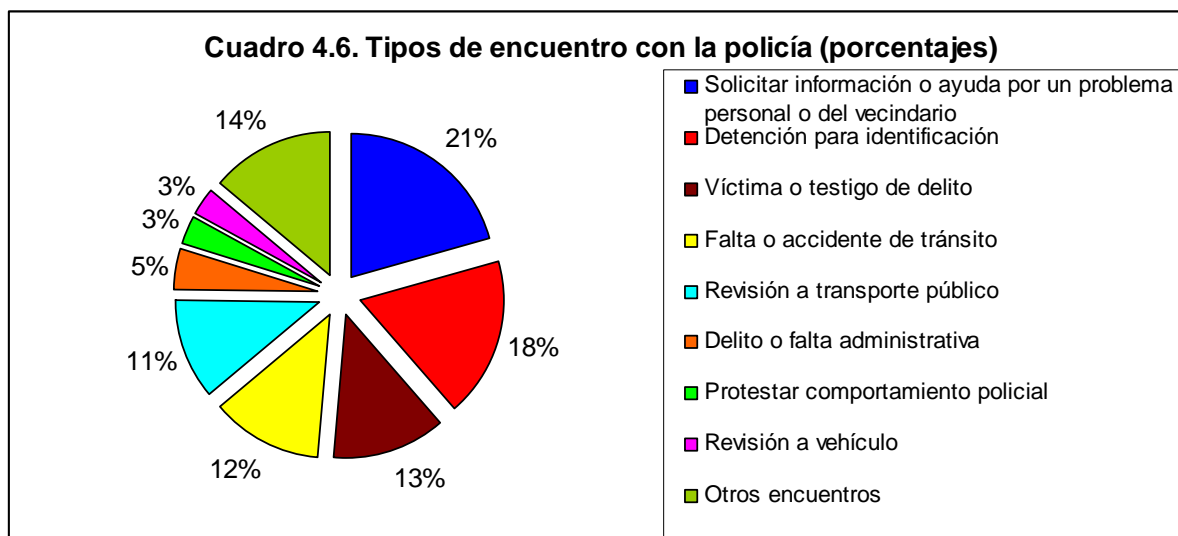
4.3.2.1 Sociedad y policía en contacto frecuente y cotidiano

Como señalamos al comenzar el capítulo, poco más de una de cada cinco personas entrevistadas tuvo algún contacto con la policía en los seis meses anteriores a la realización de la encuesta. Con una población de un poco menos de un millón y medio de habitantes (1.140.528 hab.) da por resultado casi un cuarto de millón de personas que habrían tenido al menos un contacto con la policía (243.959)⁶⁷. El 60% de las personas con contacto sólo han tenido un encuentro, y más de las tres cuartas partes han tenido entre uno o dos encuentros (**76.5%**), pero la cuarta parte restante han tenido múltiples encuentros con la policía elevando el promedio general a 2.3 encuentros por persona. Entre los tipos particulares de encuentro más frecuentes, los promedios por personas más elevados corresponden a las faltas de tránsito, las revisiones en transporte público y los retenes a vehículos, así como revisiones en entradas y salidas de edificio, y las detenciones para identificación. Considerando el total de encuentros declarados en la encuesta se supera el medio millón de contactos (564019), lo cual nos habla a las claras del cuantioso número de interacciones entre policía y ciudadanía. Como consecuencia, la importancia de conocer el uso de las importantes capacidades que se otorgan a la policía, de las dinámicas que se desarrollan y de las percepciones de la población en los encuentros. En dichos encuentros se juega una parte importante y poco considerada de la construcción de ciudadanía y vigencia de los derechos de toda la población. Sobre

⁶⁶ Una zona de intersección mucho más pronunciada entre ambos conjuntos encuentra Wesley Skogan a partir de una encuesta a población de 18 años y más en la ciudad de Chicago en el 2001 (Skogan: 2005).

⁶⁷ En las encuestas, los entrevistados tienen una fuerte inclinación a incluir eventos que consideran importantes pero que caen afuera de los límites temporales señalados por las preguntas. Este efecto puede reforzarse para una encuesta, que como la que analizamos, maneja un período de recordación de seis meses. Se decidió no preguntar por un año como ventana temporal para recordar los encuentros para que los encuentros menos importantes no se subdeclararan y disminuyera su relevancia, al haber pasado mucho tiempo y haberlos olvidado. Sin embargo, al utilizar un período de seis meses deben haberse incorporado más encuentros considerados relevantes por los entrevistados que escapaban a dichos límites. Por lo tanto los cálculos de número de contactos totales o de distinto tipo a partir de los resultados de la encuesta deben considerarse como primeras aproximaciones.

dicho total de encuentros declarados, los principales “tipos” se distribuyen de la siguiente manera:



4.3.2.2 Contactos comunitarios más allá del delito

Es importante comenzar señalando la frecuencia de los contactos iniciados por los ciudadanos, en particular las solicitudes de información y el hecho de informar y/o solicitar ayuda a la policía acerca de algún problema personal o en el vecindario (**21%** de los contactos). Este resultado confirma la importancia de tareas policiales que no están directamente vinculadas con la seguridad pública, o más precisamente con la supuesta función central de prevención y represión de delitos.

El policía es una figura cercana a la cual la población recurre para que intente solucionar, mediar o canalizar diversas tareas o problemáticas que no siempre se ajustan a sus funciones formales, ni tampoco a la imagen que la institución o el propio policía tiene de sí. Sin embargo, para la población el policía es la primera y más cercana presencia del Estado, de la “autoridad”. Es importante, por tanto, que en la “gestión” de estos problemas la policía sepa la manera de enfrentarlos o canalizarlos según la variedad de solicitudes. El policía, por su presencia dispersa, puede ser el primer actor para la canalización y/o gestión de diferentes problemas familiares y comunitarios. En este sentido, una política de trabajo policial podrá elegir o diseñar modelos que den mayor o menor relevancia a papel del policía en la solución de estas demandas. Sin

embargo, si no se visualiza como “tema policial” para la institución o no se reconoce la relevancia de este vínculo que se establece cotidianamente con la población, será un aspecto más del ambiente de trabajo que el policía enfrentará con su buen criterio, o más bien con las prácticas ya establecidas entre los distintos grupos para dar distinta respuesta a las personas que se dirigen a ellos con preguntas y solicitudes de ayuda.

El tipo de juicio y de relación con la población es marcadamente distinta en este tipo de actividades que en las vinculadas a la prevención y represión de delitos. Este es un tópico clásico de los estudios policiales vinculado a sus funciones de “mantenimiento del orden” más que de “aplicación de la ley” (Bittner: 2006, Manning: 2006). Las consecuencias en el ámbito de la capacitación y actualización, y en los indicadores de desempeño son claras en este punto. El peso institucional y simbólico que se le otorga al “combate al delito” en la formación y en el discurso policial oculta parcialmente la importancia de estas tareas, a la vez que fomenta su subvaloración entre el personal operativo.

Las estrategias de trabajo policial que buscan un mayor contacto con la comunidad, ya sea para ganar confianzas perdidas, o para obtener mejores resultados gracias a la orientación hacia la solución de problemas de la comunidad, han aumentado la visibilidad de estas tareas de “servicios” o asistencias que se dan a la población. La gran dispersión espacial del actor policial, como característica estructural de su funcionamiento, lo coloca en una posición privilegiada para recibir demandas sociales, en algunos casos de personas que no tienen o no saben a quién recurrir. La policía tiene la oportunidad, por tanto y como acabamos de señalar, de ser un actor que canalice de manera más eficiente dichas demandas. No se trata de que dicha tarea de intermediación derive en transformar todos los problemas sociales de los que tenga conocimiento en “problemas de policía”. Es decir, se puede y se debe evitar colocar bajo la mirada hegemónica de la “seguridad pública” temas sociales a los que corresponde dar otro tipo de abordaje, o cuando menos que requieran un abordaje múltiple desde perspectivas que rebasen lo policial. Esta interconexión institucional, de preferencia horizontal para el abordaje de problemáticas sociales es una preocupación propia de perspectivas multiagenciales de trabajo con la comunidad, donde la policía es una institución más en

relación con otras organizaciones de gobierno y/o de la de la sociedad civil (Lea, Matthews y Young: 1992).

Esta simple constatación y reafirmación de la gran cantidad de encuentros que tiene la población con la policía (iniciados por los propios ciudadanos), para presentar problemas o solicitar información, permite repensar dos tópicos muy actuales del debate policial en México. El primero, la importancia de conocer y sistematizar la información que realiza la policía acerca de este tipo de tareas como un punto de partida, y que subraya una base de relacionamiento social ya existente, para el establecimiento de programas de policía de proximidad o de mayor participación comunitaria en la definición de sus principales problemas para lo que es necesaria mayores niveles de comunicación, los cuales no han existido aún más que en intentos o esfuerzos parciales (por no decir superficiales)⁶⁸. Hacer visibles para la organización policial el conjunto de interacciones referidas a este tipo de servicios, sus resultados y evaluaciones, será un factor relevante para cualquier estrategia de trabajo preventivo y comunitario. En segundo lugar, puede arrojar una luz distinta a las frecuentes evaluaciones de especialistas acerca de total ruptura de confianzas entre ciudadanos y policías. No se trata de desconocer la desconfianza generalizada por la población hacia la policía (es algo claro en cualquier encuesta sobre confianza institucional), sino de mostrar como la población sigue recurriendo a la policía para plantear una serie de problemas (tal vez por no contar con alternativas). Así también, si bien no es una medida de confianza, las personas que han tenido encuentros con la policía hacen una evaluación positiva del trabajo policial en muchos de estos encuentros, tal como veremos más adelante en este mismo capítulo. Muchos de los encuentros iniciados por la población con la policía son interacciones que no necesariamente ponen en juego intereses en contradicción, como

⁶⁸ Al repetirse las interacciones entre las mismas personas es más probable que pueden modificarse las expectativas relacionadas con un status y un rol. Claro que siempre y cuando se desarrollen interacciones positivas que logren una mayor horizontalidad con relación a las diferencias de status y donde los comportamientos modifiquen las expectativas de rol, tal vez aquellas que se consideraban más negativas y que causaban mayores problemas en la imagen que se tenía sobre la categoría social en su conjunto. Algunos de estos procesos se encuentran detrás de los esquemas propuestos en modelos como la policía de cercanía, para que existe un conocimiento más personalizado entre policía y población, desarrollar mayor confianza y la vez mayores posibilidades de control.

en los casos de una posible sanción, y por lo tanto abren menores posibilidades a una dinámica conflictiva.

4.3.2.3 Contactos conflictivos desde la población

La contrafaz de lo señalado en el párrafo anterior se aprecia en un contacto iniciado por la población que sí establece directamente una dinámica de conflicto. Aunque se trata de un contacto de menor frecuencia, es significativo que una encuesta a población abierta haya captado varios casos de protestas ante un “comportamiento policial inadecuado”. Estas “protestas”, declaradas desde la perspectiva de los ciudadanos entrevistados, no deberían pensarse únicamente como una reacción a un comportamiento policial abusivo y/o ilegal (aunque no es improbable), sino que pueden ser también un indicador de una relación conflictiva con la sociedad que no es en absoluto unidireccional. Es necesario traer a colación en este punto las generalizadas declaraciones por parte de los funcionarios policiales de ser objeto de cotidianas agresiones por parte de la población,- por ejemplo en el caso del Distrito Federal (Azaola, 2006)-. Las “protestas” pueden referir también a acciones policiales correctas legalmente pero que son consideradas como ilegítimas, o simplemente no aceptadas por la población.

Ante una legalidad que no suele cumplir con el proceso social de estabilización de expectativas, y por tanto sin ser un referente claro para la acción, evitar una acción policial en marcha puede partir tanto por la motivación instrumental de evitar una sanción a un persona cercana en lo familiar, laboral o social, como por una evaluación moral divergente de la situación⁶⁹. Si la ley es aplicada arbitrariamente por la policía o puesta a la venta cotidianamente, la decisión ocasional de su aplicación puede ser vista como una acción completamente adecuada por parte del policía y como una “injusticia” tanto por el posible infractor como por un observador externo.

⁶⁹ Cuando las diferencias en autoridad y prestigio se enraízan en valores culturales más generales estas diferencias culturales adquieren mayor legitimidad y las expectativas mutuas cobran una mayor estabilidad. Por el contrario, cuando las diferencias de autoridad y prestigio tienen una menor legitimidad para algunos de los actores en la interacción, existen mayores cuestionamientos a las expectativas y el flujo de la interacción se vuelve accidentado y cobra una mayor conciencia.

4.3.2.4 Contactos iniciados por la policía, la importancia de los controles por sospecha

Con relación a los contactos que los policías iniciaron con los ciudadanos, los tres tipos de encuentros más frecuentes fueron: detenciones para identificación, revisiones en transporte público y faltas de tránsito. Estas interacciones disparan otro tipo de dinámicas con la población, donde es más fácil la contraposición de expectativas de tipo instrumental, moral o identitaria como hemos señalado en nuestro apartado teórico. El manejo mutuo de las acciones y su adecuación a estas expectativas previas podrá desencadenar respuestas, y dinámicas emocionales, con saldos diversos que debemos intentar analizar.

Un tipo de encuentro que representa una práctica difundida en la labor de muchas policías, a la que no escapan las policías que operan en el municipio de Nezahualcóyotl, es la práctica de detener en la vía pública a personas que son consideradas como “sospechosas” (la mayoría corresponde a éste tipo de detención por identificación y en menor medida a detenciones y revisiones en el ingreso a inmuebles). Este encuentro alcanzó un alto porcentaje en el total de los contactos con la policía (**18%**) lo cual representaría poco más de 100.000 detenciones en la vía pública para el período bajo estudio en el municipio de Nezahualcóyotl. Es además el tercer encuentro en importancia de la Encuesta de Reforma para el Distrito Federal (**15%** de los encuentros declarados). El origen de estas detenciones en vía pública deriva tanto de solicitudes expresas de la población, en particular por vía telefónica, así como de acciones iniciadas por los policías al realizar patrullajes o recorridos a pie por el municipio⁷⁰. Es

⁷⁰ Parar y retener a un transeúnte en la vía pública para preguntar quién es y qué hace, y frecuentemente, revisarlo, no es una acción policial fundamentada en los marcos legales que rigen el trabajo policial en el municipio de Nezahualcóyotl. Por el contrario la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México, señala entre los Deberes en el Ejercicio de sus Funciones para los Miembros de los Cuerpos Preventivos de Seguridad Pública, en su artículo 53, inciso V: *“Observar un trato respetuoso con todas las personas debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población.”* Sin embargo, se trata de una práctica de alta frecuencia, solicitada telefónicamente por la población en muchos casos, pero también comprensible en algunos escenarios de prevención del delito. El problema es la amplitud de su aplicación, el sesgo de selección, las formas en que se lleva a cabo y su relación con otros malos comportamientos policiales (con sus consecuencias para la relación con la comunidad y la imagen de la policía). La policía vive como “normal” este ejercicio de autoridad. Una investigadora de Democracia, Derechos Humanos y Seguridad A. C. que actualmente lleva a cabo un nuevo proyecto con la Dirección de Seguridad Pública del Municipio de Nezahualcóyotl, me relata una

característico que éstas prácticas tengan una clara población objetivo, la cual es definida a partir la selectividad que introducen los estereotipos sobre “persona sospechosa” que tiene la policía, estereotipos que posiblemente sean compartidos por sectores significativos de la población.

Frecuentemente, cuando se habla de seguridad pública, se plantea la dicotomía entre acciones de tipo represivo y de tipo preventivo, y en dicha distinción suele asumirse que sólo las primeras implican la posibilidad del uso de la fuerza, de realizar detenciones y de que, por lo mismo, exista mayor probabilidad de que se violen garantías y derechos individuales. Sin embargo, la propia idea de “prevención” trae consigo la necesidad de definir grupos a los que hay que observar y controlar para que, justamente, no realicen una futura, y supuesta, conducta delictiva. De esta forma esos grupos son mirados como conformados por pre-delincuentes que deben ser controlados. En el comportamiento práctico y cotidiano de la policía, se definen grupos y comportamientos que se ven como “potencialmente peligrosos” basados no en acciones delictivas sino en comportamientos tan simples como estar o recorrer los espacios públicos “sin un objetivo claro”. Esa atribución no puede ser despegada de la observancia de otros rasgos de la persona y más bien deriva de éstos. Es una evaluación que sólo se especifica de esa forma, o como “merodear” o “en actitud sospechosa”, al combinarse con rasgos de la persona, y para ello se recurre a los estereotipos sociales con respecto a la edad, el sexo y la apariencia: por ejemplo, joven, hombre y “mal vestido”⁷¹. Claro que estos “prejuicios” no son sólo eso, son también “juicios” basados en la experiencia policial en su trato con la “delincuencia común” que sí tiene en cierta medida los rasgos mencionados (sexo, edad, apariencia), pero que también es en parte una construcción a partir de la propia selectividad policial.

escena bastante ilustrativa: durante una conversación informal en las afueras del edificio de la Dirección de Seguridad, un mando policial le comenta la importancia de saber revisar bien a un presunto culpable de un delito. Para mejorar la calidad del ejemplo, le ordena a un adolescente que justo va pasando a su lado que se detenga y, sin mediar explicación, le pide que ponga las manos contra un muro y abra las piernas, lo esculca mientras va relatando la práctica adecuada. Finalmente, le señala que se puede retirar y le agradece.

⁷¹ Varias bromas o frases populares muy difundidos en el todo el mundo refieren a esta combinación de atributos personales y el sentido otorgado a los comportamientos, es decir a sus acciones, como el que señala en distintas variantes que una personas rica corriendo hace deporte mientras que una pobre es un ladrón.

Igualmente, más allá del componente empírico o de valor en la construcción del perfil del “sospechoso”, cotidianamente se violan derechos de la población en uno de los encuentros más frecuentes con la policía: revisar o detener a individuos que no estaban realizando conducta ilegal alguna, y que por lo extendido de la práctica no parece limitarse a casos que pudieran considerarse como justificables, si asumimos una perspectiva más flexible con los objetivos y los mecanismo de prevención del delito. Además se trata de detenciones sistemáticas a un grupo claramente identificado de la población. Los perfiles sociodemográficos según los tipos de contacto con la policía los veremos en la siguiente sección.

4.3.2.5 Faltas de tránsito y retenes vehiculares

Las faltas y los accidentes de tránsito ocupan el primer lugar de todos los contactos con la policía en la Encuesta del periódico Reforma (26%), muy por encima del 12% de los contactos de la encuesta en Neza. Sin embargo, la manera de preguntar por los encuentros en ambas encuestas tiene algunas diferencias que dificultan una comparación adecuada. Hablar de la importancia de las faltas de tránsito tanto en Nezahualcóyotl como en el Distrito Federal es hablar también de las “mordidas” con que suelen resolverse estos encuentros. También expresan la importancia del negocio que representa y de las redes de extorsión, más o menos extendidas, que suelen operar en las organizaciones policiales alrededor de este tema.

El tercer lugar de los encuentros iniciados por la policía en la Encuesta de Nezahualcóyotl corresponde a las revisiones en transporte público. Según información de la Dirección de Seguridad Pública de Nezahualcóyotl, en el período de referencia de la encuesta la policía municipal realizó revisiones regulares a camiones del transporte público, operativos que respondían a una coyuntura previa de robos ocurridos en este medio de transporte. Sin embargo, este tipo de revisiones no son una práctica desconocida por la población que viaja en transporte público, en particular en transportes populares urbanos o rutas secundarias, ya sea realizada por policías o por retenes militares. Existe, por tanto, cierta familiaridad en la población que usa este medio de transporte con estas breves revisiones, y no suelen despertar gran molestia ni resistencia en la población, tal como indicaremos más adelante con relación a la evaluación de los encuentros.

4.3.2.6 Contactos de “control social” y de “atención a la ciudadanía”

Hemos hablado de encuentros iniciados por la población y encuentros iniciados por la policía como un criterio de clasificación. Este criterio es muy cercano a una clasificación entre contactos en los cuales la policía está brindando un *servicio al ciudadano* con el que interactúa (le brinda información, recibe una denuncia, etc.) y contactos en los cuales la persona es objeto de un *control o sanción* por parte de la policía o el encuentro se suscita por las actividades de control y sanción de la policía. Sin embargo, hay tipos de encuentro iniciados por el ciudadano que no son dirigidos a que la policía brinde un servicio (por ejemplo, protestar por un comportamiento policial inadecuado que se ajusta más al segundo tipo) o iniciados por la policía pero que no son de control social (por ejemplo, un policía que se acerca al ciudadano para darle información sobre prevención del delito, que es más cercano al primero). Reordenando estos últimos y minoritarios contactos, clasificamos los encuentros con la policía entre contactos de “atención a la ciudadanía” y contactos de “control y orden social”⁷².

Como habíamos visto anteriormente, para el caso de los encuentros iniciados por la policía, en los encuentros de “control social” no hay variaciones según el nivel educativo de los entrevistados. La policía no discrimina en sus controles a la población en Nezahualcóyotl de forma que se relacione con este atributo. En el caso de los encuentros de “atención ciudadana”, como vimos en la regresión logística para los encuentros iniciados por la ciudadanía, se mantiene que a mayor educación más se dirige la ciudadanía hacia los policías, en particular entre los que alcanzan educación universitaria.

⁷² Como contacto de “control y orden social” hemos considerado los siguientes tipos de encuentro: “pedir cuota para trabajar en lugar público, detuvieron al ingresar o salir de edificio, acusado de cometer un delito, acusado de cometer una falta administrativa, detenido para identificación, revisión en transporte público, orden de arresto, retén o retención de vehículos, el policía entró en su negocio y el policía inició por otra razón. Hemos dejado de lado las faltas y accidentes de tránsito en este tipo de encuentro, ya que queríamos evaluar la importancia de las características de las colonias en la probabilidad de los encuentros de un tipo y otro, y las faltas se concentran en los cruces más importantes del municipio y en los límites entre una azeb y otra. Como contacto de “asistencia a la ciudadanía hemos considerado los siguientes: pedir información u orientación, reportar ser víctima o testigo de un delito, informar de un problema personal o en el vecindario, reunión con la policía, brindar información sobre prevención del delito y otro contacto iniciado por el ciudadano.

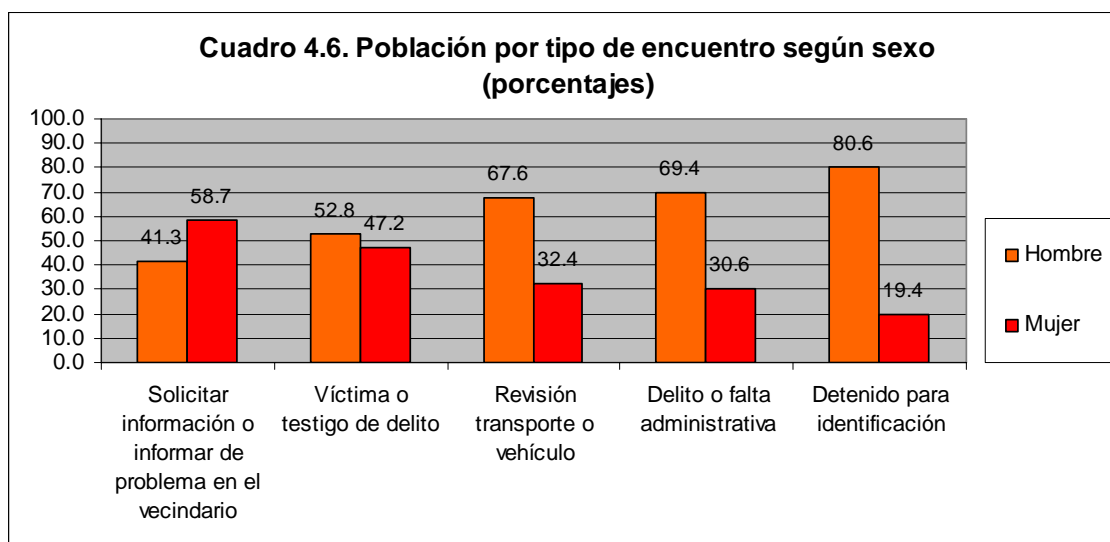
En el caso de los grupos de contactos de “control social” y “atención a la ciudadanía” las medias de edad son similares (33.9 y 36.0), pero sí existe una diferencia estadísticamente significativa entre ambas, es decir, los encuentros de “control social” son en promedio con personas más jóvenes. Con relación al sexo de los entrevistados y el tipo de contacto la relación es clara: mientras que de los encuentros de atención a la ciudadanía sólo son con hombres poco menos de la mitad (45.9%), en los encuentros de control social los hombres alcanzan al 70.8% ($\Phi = .25$)⁷³.

4.3.3 Contactos con la policía según sexo. El control social policial sobre la población masculina.

Entre los contactos más frecuentes iniciados por el ciudadano (solicitud de información, informar de un problema personal o en el vecindario, reportar haber sido víctima de un delito) el porcentaje de hombres y de mujeres es similar. Incluso son más las mujeres que se dirigen a la policía para solicitarles información o plantearles problemas personales o de la comunidad. Al menos en términos generales, las mujeres no parecen desconfiar más que los hombres a la hora de acercarse a un policía, patrulla o delegación para solicitar información, plantear un problema o denunciar un delito. El único tipo de contacto iniciado por el ciudadano con una clara predominancia masculina (aunque se cuenta con pocos casos), es la protesta por algún comportamiento policial que se consideró inadecuado. La expectativa de conflicto que entabla, junto a la posibilidad del uso de la fuerza por parte de la policía, es más propia del repertorio masculino, o por lo menos que así es definido el encuentro en mayor medida por los hombres entrevistados.

⁷³ Se buscaron establecer modelos multidimensionales para la probabilidad de un tipo de encuentro u otro incluyendo variables sociodemográficas y variables referidas al espacio donde ocurrió el encuentro (índice delictivo de la colonia y nivel de marginación de la ageb del encuentro). Sin embargo, no se obtuvieron significatividad en las variables más allá del sexo y en menor medida la edad de los entrevistados en el mismo sentido que hemos señalado en términos bivariados.

Sin embargo, donde sí es clara la predominancia masculina es en los contactos que inician los policías hacia la población, la persona a ser revisada, el infractor o el sospechoso, suelen ser hombres (véase cuadro 4.6).



La mayoría de los conductores siguen siendo hombres y en ese caso se explica, en parte, el predominio masculino en las revisiones o vehículos. Sin embargo, en los criterios policiales para la revisión de un vehículo el sexo del conductor igualmente puede jugar un papel. Las interacciones que inicia la policía para una revisión se enmarcan en categorías sociales y en las relaciones y las expectativas asociadas. Si se asocia a los hombres la condición de posible infractor o delincuente, sobre los hombres se ejercen las prácticas de prevención. Algo similar también sucede con los encuentros iniciados por falta administrativa o delito, el sesgo en la distribución hacia los hombres puede provenir, obviamente, de que los hombres cometen las faltas con mayor frecuencia. Pero es plausible que en la selección de quién se considera que está cometiendo dicha conducta, de quién amerita ser sancionado, o sobre quién puede recaer una acusación aunque no haya cometido falta alguna, se introduzcan criterios de selección que incluyan el sexo de la persona.

Una pauta de definición machista de una situación puede llegar a ser condescendiente con una mujer en algunas situaciones, y considerar al hombre como “merecedor” de castigo en otras. Es decir, en las expectativas morales del policía con respecto a poner “orden” en la calle y quién debe ser aleccionado, un hombre puede representar, en

algunas situaciones, un reto mayor a su autoridad que debe ser controlado. La propia pauta machista puede valorar esa capacidad de control sobre otros hombres y ésta se muestra en una interacción a través de una acusación de falta o delito si el control de la situación es puesto en juego, en particular si es puesto en juego por un hombre.

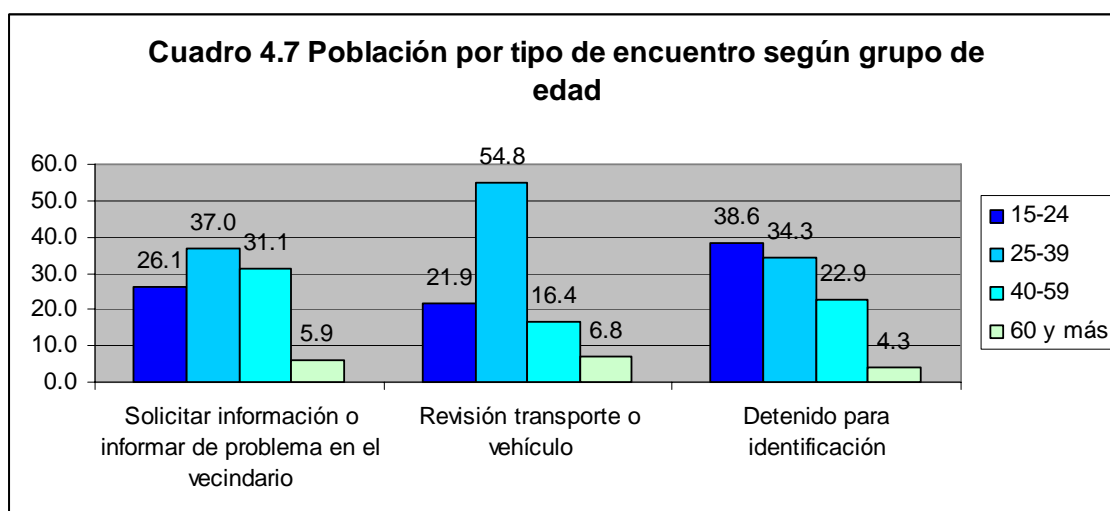
Como veremos más adelante existe un porcentaje significativo de encuentros en los cuales la policía acusa al ciudadano de cometer un delito o una falta administrativa, la mitad de ellas en encuentros que se iniciaron por un motivo diverso a una acusación de ese tipo. En esas interacciones tres de cada cuatro personas acusadas son hombres. El policía puede aplicar sus recursos de autoridad en algunos casos en función de su reafirmación como hombre que controla la situación. Esta perspectiva es solamente una más que nos permite ver cómo las posibilidades de sanción autorizadas de que dispone el policía son un recurso a su servicio para lograr el “control” y la solución de distintas situaciones a las que se enfrenta. En algunos casos una acusación y presentación por una falta sirve para cubrirse instrumentalmente de una eventual queja o denuncia, en otros para dar a entender quién manda. La ley tiene distintos “usos” en para la solución cotidiana del trabajo policial. El sexo de las personas enmarca de esta forma las interacciones cotidianas, su simple inicio y sus posibles resultados. Sobre esta base es que puede comenzar a reflexionarse acerca de la importancia de aspectos instrumentales, morales o indentitarios que no necesariamente van en consonancia con las expectativas existentes en las orientaciones de tipo legal que se espera que cumplan los policías.

El caso de mayor predominancia masculina en los contactos son las detenciones para identificación (tal como se observa en el cuadro 4.6). Formas de ejercer la táctica de la sospecha, y de avasallamiento cotidiano de derechos, donde son los hombres quienes son privilegiadamente controlados como potenciales delincuentes y/o como candidatos a la extorsión policial.

4.3.4 Contactos con la policía según grupos de edad Las detenciones por sospecha y los jóvenes.

La igualdad ante la ley es un ideal político y social a la par que un valor que debe orientar la acción de las instituciones sociales de la mejor manera posible. Sin embargo, mientras las categorías sociales de una sociedad tengan evaluaciones morales diferenciales legitimadas, éstas influirán en las decisiones cotidianas de las instituciones y los actores sociales concretos, en particular para nuestro caso, en el trabajo cotidiano que desarrollan los policías.

La distribución de las edades en diferentes tipos de contacto policía-ciudadano presenta variaciones. En varios contactos iniciados por la policía la población parece ser más joven que en los casos donde es el ciudadano quien inicia el encuentro. A la izquierda del Cuadro 4.7 está la distribución por grupos de edades de los encuentros cuyo motivo de inicio fue solicitar información o informar de un problema, el encuentro más frecuente de los iniciados por el ciudadano. Al centro y a la derecha los porcentajes por grupos de edad en algunos contactos iniciados por la policía: revisiones en transporte y de vehículos, donde aumenta notoriamente la importancia del grupo de 25 a 39 años, y detenciones para identificación, donde queda más clara la selectividad del trabajo policial sobre el grupo más joven de la población entrevistada (el grupo de 15 a 24 años alcanza a 37.5% de dichos encuentros). Entre los contactos de “control social” el promedio de edad más bajo se alcanza en estos encuentros (31.5 años).



No es un resultado extraño que los contactos de “control social”, en particular las detenciones por sospecha sean a personas más jóvenes que el resto de los contactos. La distinción joven-adulto (al igual que la distinción hombre-mujer), no está dada socialmente ni es solamente una referencia de tipo biológico, sino que pone en pugna divisiones de roles y por tanto, derechos diferenciales de acceso a los recursos y a las posiciones de poder. (Bourdieu, 1999)⁷⁴. Sobre la categoría de los jóvenes se depositan socialmente un conjunto de características que favorecen que sean un objeto privilegiado para este trato “controlador” de la policía.

Al joven se le otorga un margen de tolerancia para su comportamiento expresivo, como válvula de escape, ante las presiones que recibe hacia la conformidad normativa (Parsons, 1988) Sin embargo, dicho margen de tolerancia es más legitimado en lugares bajo control institucional adulto, como es el caso de las instituciones educativas. El joven en la vía pública cae bajo otro marco, donde la sanción de la autoridad se ve como una vía legítima para aleccionar su propensión al desvío. La práctica de detener y revisar a personas jóvenes debe obedecer a un entramado de factores, entre ellos a elementos objetivos como la mayor presencia joven en los espacios públicos, en particular realizando actividades vinculadas al ocio y al esparcimiento, o de tipo instrumental como la menor capacidad de poder defenderse o tomar alguna acción contra el comportamiento policial (el que puede aprovechar para extraer algún tipo de provecho económico o material de esta mayor indefensión), así como por el perfil de “delincuente” con el que opera el policía. Sin embargo, es claro que también funcionan factores morales relacionados con el “merecimiento” que tiene un joven de ser sancionado por una figura de autoridad. Este merecimiento de ser sancionado del joven se reforzaría en el caso de jóvenes de estratos subordinados, y no así de jóvenes de clases medias o altas. Sin embargo, nuestro estudio en Neza muestra independencia estadística entre la detención y el nivel educativo (como variable aproximada del nivel socioeconómico). La Encuesta de Inicia A.C. sobre jóvenes en el Distrito Federal tiene mayor heterogeneidad socioeconómica en sus entrevistados pero en sus resultados

⁷⁴ Considerar la juventud como una categoría unitaria ejerce una gran violencia sobre la diversidad de “juventudes” que pueden existir, basta para ello con pensar en las grandes diferencias según clases sociales o entornos rurales y urbanos. Sin embargo, el universo de nuestra encuesta en Nezahualcóyotl es bastante homogéneo tanto desde el nivel socioeconómico como del entorno urbano.

tampoco se aprecia la existencia de una asociación entre el nivel socioeconómico y las detenciones por sospecha.

Dos resultados interesantes, entonces, con relación al punto que venimos tratando. Uno esperable: existen algunas variaciones significativas en las edades de las personas que tienen encuentros con la policía en función del tipo de encuentro, en particular las personas detenidas por sospecha son en promedio más jóvenes que las personas que tienen encuentros por otros motivos. El segundo resultado menos previsible, las detenciones por sospecha no mostraron una mayor probabilidad de ocurrencia en las personas de estratos más bajos de la población (recurriendo a la educación como variable aproximada).

Posiblemente algunos grupos de jóvenes tanto de clase alta como baja, por sus estilos de vida, tienen pautas de relacionamiento con la policía que son diversas a las más generales que logra captar la encuesta y que requieren de otras estrategias de investigación para poder aprehenderlas. Igualmente, como resultado general, las detenciones no se concentraron en los jóvenes del estrato más bajo, tal como podría pensarse bajo una hipótesis de reforzamiento del control contra los jóvenes de las clases sociales subordinadas⁷⁵.

⁷⁵ Seguimos pensando que la pertenencia a estratos sociales bajos debe jugar un papel importante en las pautas de relacionamiento de la policía con la población joven, más allá de los resultados de la encuesta. Un caso reciente en la Ciudad de México como el ocurrido el 20 de junio de 2008 en la discoteca New's Divine refleja la normalidad de prácticas abusivas de control sobre la población joven de los sectores populares, operativo cuyas características no hubieran sido pensables y posibles para una discoteca para adolescentes en una colonia de clase alta. El operativo realizado de manera conjunta por la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal buscaba detener a presuntos responsables de la venta de alcohol y/o drogas a menores de edad en una discoteca de la delegación Gustavo A. Madero. Sin embargo, también tenía por objetivo realizar una redada masiva de los jóvenes presentes, en particular menores de edad, para usarlos como testigos del ilícito. El objetivo de la detención masiva de los jóvenes (que no cometían ningún comportamiento ilegal), práctica habitual de anteriores operativos en el Distrito Federal como en municipios conurbados a la ciudad de México, habla con claridad del lugar carente de derechos que se adjudica a los jóvenes en las políticas de seguridad, y en el que socializan tanto los propios jóvenes (en particular en las zonas populares) como los policías en su trabajo cotidiano. Durante el desalojo de los varios cientos de personas que estaban presentes se fue generando una aglomeración en las escaleras-túnel que conducían a la salida principal del establecimiento.

La situación se agravó dramáticamente cuando elementos de la Secretaría de Seguridad Pública hicieron una barrera en el exterior de la discoteca para impedir la

El carácter sistemático de las detenciones por sospecha de la policía a la población joven establece una relación que forma parte del reconocimiento identitario de los propios jóvenes, en particular de aquellos grupos que viven más frecuentemente estos encuentros. Así, parte de la identidad del joven, reafirmada en su grupo de pertenencia, establece una oposición ante una autoridad que se considera arbitraria e ilegítima, y donde la consecuencia de las frecuentes “sanciones” que reciben al ser detenidos por la policía, cómo sucede en general con muchos castigos, es el reforzamiento de aquellos comportamientos que son considerados como “desviados” (Parsons, 1988). Como ha desarrollado de manera más extensa el interaccionismo simbólico (Mead: 1972, Blumer: 1982), al mostrar como los procesos de individualización y formación de la identidad son la otra cara de la moneda de los procesos de socialización, algunos jóvenes incorporan como un rasgo propio y de grupo su relación antagónica con la autoridad policial. De esta forma, las detenciones policiales pueden derivar en resultados de

salida de los jóvenes ya que faltaban camiones para continuar con su traslado (mientras que en el interior demandaban que salieran del local). El resultado final fue la muerte por asfixia y aplastamiento de 13 personas: tres policías (dos preventivos y una judicial del Distrito Federal) y nueve jóvenes (cuatro de ellos menores de edad). A lo anterior se sumó la llamativa falta de asistencia y total indiferencia que, en general, los policías brindaron a las jóvenes que perdieron la vida o fueron lesionados una vez que lograban salir del establecimiento, mientras que los policías lesionados recibieron mayor atención y ayuda. Diversas opiniones de académicos e instituciones como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal han señalado cómo las propias características del operativo, sus objetivos, las órdenes que lo guiaron y que sostuvieron durante su desarrollo (y no una “cadena de errores” como bien señala el Informe de la CDHDF (2008)) fueron las que crearon las que propiciaron las trágicas consecuencias. Quisiera agregar, sin ningún afán exhaustivo, algunos rasgos generales acerca de la policía “que tenemos” que salen a la superficie en un lamentable evento como el referido, pero que estructuran el trabajo policial cotidiano:

- Refleja cómo las propias políticas de seguridad incentivan formalmente la estigmatización de los jóvenes como grupo a controlar, en particular de los sectores populares
- Pone en evidencia la enorme distancia social, moral y humana que se ha sedimentado en la formación y en el proceso de “ser policía” hacia la población a la que deben servir y proteger y en particular hacia los grupos sociales que les generan “problemas”. Más grave que la falta de preparación en primeros auxilios o en el manejo de emergencias, fue la notable indiferencia ante la crítica situación en que se encontraban muchos de los jóvenes que lograban salir (o lograban sacar inconcientes o fallecidos) del local.
- Muestra la “normalización” (en su doble sentido moral y vivencial) de controles autoritarios sobre los jóvenes, tanto por los policías y en cierta medida por los propios jóvenes (que también es un aprendizaje en los cuerpos, de sus disposiciones a controlar y a ser controlados), que ambienta que se eleve el umbral de percepción y valoración de una posible tragedia.
- Pone a la luz un modelo institucional de preparación formal e informal de policías donde solamente se deben “cumplir órdenes” (cuando las condiciones podrían en evidencia su posible incumplimiento), sin espacio ni reconocimiento para la reflexión y la autonomía en la toma de decisiones.

mayor conflicto de una manera más pautada de lo que se podría pensar. Cierta complementariedad de expectativas negativas entre jóvenes y policía pueden hacer que algunas interacciones deriven con facilidad hacia un conflicto, casi al modo de una profecía que se autocumple.

Desde el lado del policía, las actitudes de disgusto, resistencia o agresión que recibe desde la población son una fuente constante de sanciones hacia su labor, y por tanto hacia su persona⁷⁶. El trabajo policial tiene algunas características que favorece que ocupe un lugar relevante en la estructuración de la identidad de sus trabajadores, particularmente de los policías de la calle. De esta forma, las sanciones permanentes a su labor y la falta de satisfacción de sus expectativas de reconocimiento (según el esquema teórico del capítulo anterior), generan una serie de estados de ánimo negativos. Se pueden reprimir dichos estados de ánimo manteniendo una mayor distancia con la propia función policial que puede acercarse a la indiferencia o al cinismo, o se puede canalizar el enojo hacia la sociedad en general o hacia algunos grupos sociales en particular. Es especial, puede canalizarse hacia aquellos grupos que evalúan, moral y/o cognitivamente, como problemáticos. Entre ellos los jóvenes. Cuanto más coloquen en una categoría social a las personas que desconfirman su identidad, en tanto desempeño del rol policial, mayor será el (pre)juicio negativo que desarrollen sobre ese grupo.

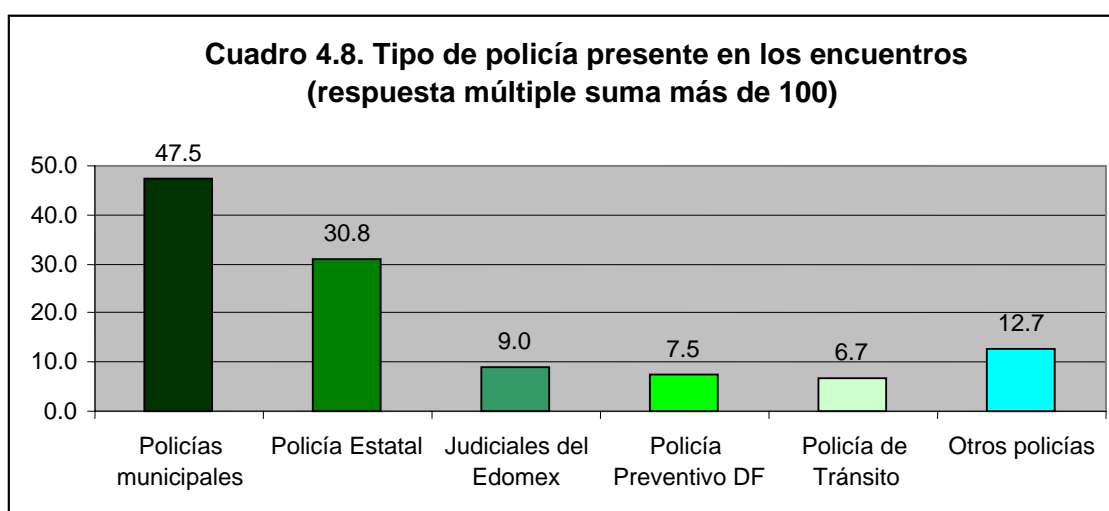
La policía puede desplazar ciertos niveles de frustración que provienen tanto de su ambiente interno en la organizacional policial, en particular con sus mandos, así como de su ambiente externo con la población, hacia grupos sociales que no estén en posición de sancionarlos negativamente, por ejemplo, jóvenes. Estos factores y otros que ya hemos señalado favorecen que las detenciones, pero también las acusaciones de faltas administrativas y delitos, tengan un sesgo hacia la población juvenil, sin negar que

⁷⁶ Si el rol de policía es sistemáticamente no verificado por la población, no dándole el reconocimiento que el policía espera por una labor que considera relevante, es posible que se desarrolle una distancia cínica con el desempeño de rol, no exento de otras manifestaciones emocionales negativas. Si la población resta peso al status de "policía" como "autoridad", no reconociéndolo de la misma forma en que la posición puede ser pensada desde la organización, puede resaltar más el status difuso de la categoría social a la que pertenece, y como se sabe el policía proviene en gran medida de sectores populares a los que se puede asociar dicho status. Peor aún si el status de policía se coloca en una posición negativa, propia de una profesión que se considera como culturalmente poco valorada.

objetivamente sean los jóvenes los que incurrir en mayor medida en comportamientos sancionables. Aceptamos en este sentido, las dificultades que entraña desenmarañar la madeja de la construcción social de las categorías y los comportamientos que constituyen faltas administrativas o delitos. Volveremos sobre las dinámicas de interacción que pueden establecerse entre jóvenes y policía más adelante al hablar del uso policial de la fuerza.

4.3.5 Contactos y tipos de policías. Las faltas de tránsito un “control” que todos cumplen.

La encuesta preguntó a la población de Neza por cualquier contacto que hayan tenido con la policía dentro del país, no importando si había sido en el propio municipio. Como era de esperar, la gran mayoría de los contactos con policías que tuvo la población de Nezahualcóyotl fueron con policías del propio municipio, o con policías estatales que cumplen funciones en el municipio. En casi la mitad de los encuentros participó al menos un policía municipal, y en casi tres de cada diez al menos un policía estatal. En casi uno de cada diez participaron policías judiciales del Estado de México, y por su cercanía al DF en **7.5%** de los contactos estuvo presente al menos un policía preventivo de esa entidad⁷⁷:



⁷⁷ Una de las mayores dificultades al preguntar por el o los tipos de policías que participado del encuentro más reciente que tuvieron los entrevistados, era su capacidad para poder recordar y distinguir entre todos los tipos de policías que cumplen funciones en el municipio o en zonas aledañas como el Distrito Federal. Con de fin de ayudar a una mejor respuesta se diseñó una tabla que se entregaba al entrevistado con fotografías a color de todas los tipos de policías que operan en el municipio así como de la policía preventiva del Distrito Federal.

La presencia de las distintas policías tiene sus variaciones según los tipos de encuentros con la población. En los contactos con mayor número de casos como solicitar información o informar de un problema aumenta la participación de la policía municipal (56.5%), y continúa siendo importante la participación de policías estatales. Es común que en casi todos los tipos de encuentros los entrevistados señalen en alguna medida la presencia de más de un tipo de policía. Un caso particular son las faltas de tránsito que si bien es una función autorizada exclusivamente a la policía de tránsito estatal, según declaran los entrevistados, participan en igual medida policías de tránsito, policía municipales y policía estatales preventivos. La policía municipal y la policía preventiva del Estado asumen dicha función sólo en ausencia de la policía de tránsito, ya que en casi todos los casos solamente participa un tipo de policía. Es decir, evitan el conflicto. Seguramente, tanto celo de las distintas policías en cumplir con una tarea propia de la policía de tránsito, se deba al gran negocio que significa la obtención de “mordidas” por parte de los automovilistas.

4.3.6 Contactos con la policía y ubicación temporal. La relevancia del “fin de semana” y los problemas de la “noche”.

Los actores regionalizan sus interacciones al someter a ciertas pautas su distribución del espacio y su movilidad, así como su ubicación temporal (Giddens, 2003). En el trabajo policial juega un lugar clave la regionalización de las interacciones, y sus expectativas de desarrollo en un espacio u otro. No hacemos referencia solamente a la regionalización formal de los patrullajes y funciones, sino a cómo las atribuciones a las conductas de las personas varían en función de su ubicación espacio temporal.

Una de las influencias centrales de la cultura en las interacciones se encuentra en la normativización del encuentro. La normativización es un proceso por el cual los actores desarrollan un conjunto de expectativas acerca de cómo deben actuar en diferentes contextos. Ciertas colonias y/u horas del día delimitan un campo normativo más rígido, o diverso, que otros lugares y horas o días, y la policía puede variar su percepción acerca de quiénes tienen el derecho para estar o movilizarse de determinada manera. Estas variaciones en los sentidos otorgados en función del contexto espacio temporal no son ajenas a muchos ciudadanos en sus encuentros con la propia policía, y consideran

que un encuentro con la policía a ciertas horas, días o zonas tiene una mayor probabilidad de llegar a un resultado problemático, posiblemente en interacción con rasgos personales como la edad o la apariencia.

Estos procesos de regionalización, espacial y temporal, ayudan a la rutinización de las interacciones, en este caso referidas al trabajo policial. La pertenencia a una categoría social puede estar fuertemente asociada a un espacio o tiempo específico, por ejemplo si una colonia es considerada por la policía como “muy peligrosa”, las personas que la transitan pueden ser considerados como “potenciales delincuentes”, o por el contrario en una colonia de mejor nivel socioeconómico una persona puede ser motivo de mayor sospecha que en una colonia popular, o un policía en un cierto horario y lugar puede ser considerado más como una amenaza que como una protección. De esta forma, los tiempos y los espacios enmarcan las interacciones y forma parte del acervo de saber de los actores sobre el que se asientan las expectativas sobre el comportamiento propio y ajeno.

Los encuentros con la policía no se distribuyen de manera homogénea en la semana ni en las horas del día, en particular algunos tipos de encuentros. También el uso de ciertos recursos o capacidades policiales como la fuerza o la realización de una acusación de una falta o delito pueden depender de variables temporales. En distintos momentos de la semana, o del día, pueden variar los operativos y el despliegue policial y con ello la posibilidad de encuentros de diferentes características. A su vez, hay cambios en la presencia y en las rutinas y actividades de la población en los espacios públicos.

Distintos momentos del día y de la semana abren y cierran períodos en los cuales se asumen diferentes marcos o espacios normativos para evaluar las conductas o los procesos de intercambio simbólico de una interacción. El “fin de semana” o “la noche” son espacios más relacionados con actividades recreativas y con la diversión y, por ejemplo, con el consumo de alcohol. A su vez, y desde el punto de vista policial, son tiempos que se asocian a mayor posibilidad de actividades ilícitas, de “desorden” y también de eventuales peligros. Las definiciones contrastantes del espacio público en la noche entre policía y población favorece los conflictos (Phillips y Smith: 2000).

Si consideramos el conjunto de contactos con la policía, una parte significativa de los mismos (**45.3%**) se concentran en solamente dos días: viernes y sábado. Días de compras, de tránsito vehicular, de reuniones sociales, de eventual cobro de quincenas y también, en general, de mayor incidencia delictiva, tienen una frecuencia de contactos con la policía mucho más alta que los restantes días. El domingo, si bien es un día de paseo para las familias, es un día de mayor descanso (tanto de actividades legales como ilegales). En estos dos días (a los que llamaremos “fin de semana”), se concentran gran parte de los contactos que inicia la policía para controlar a la población así como los reportes o problemas que la población realiza a la policía. Entre los contactos de “control social” iniciados por la policía, la mitad de las detenciones para identificación (**49.1%**) acontecieron en estos dos días, y seis de cada diez revisiones vehiculares fueron en “fin de semana”. Por su parte de los contactos iniciados por la población, **53.7%** de los casos donde los ciudadanos informaron de un problema personal o del vecindario acontecieron en “fin de semana”, mientras que los reportes de víctimas de delitos alcanzaron un porcentaje aún mayor **57.1%**. Por su parte, las faltas de tránsito, en comparación, se concentran más “entre semana” (domingo a jueves): **63.5%**.

Las horas de la noche también son un período donde los encuentros con la policía pueden basarse en evaluaciones distintas a las del correr del día. Las “horas de la noche” no tienen porque coincidir con las horas reales de falta de luz natural, sino con el sentido socialmente construido de aquellas horas en las cuales la gran mayoría de las personas ya han retornado, o “deberían” haber retornado, a sus hogares para descansar. Salvo aquellos trabajos con horarios nocturnos, o las salidas esperables en algunos días y zonas, la noche puede arrojar un manto de mayor sospecha sobre los comportamientos o de mayor capacidad de sanción por parte de la policía. En este sentido, hemos considerado a la “noche” como el período entre las diez de la noche y las cinco de la mañana, cuando se ha retornado a los hogares y antes de que comiencen los traslados para la nueva jornada de actividad. Los contactos entre policía y público declarados en la noche constituyen **15.9%** del total de contactos. Son las horas de descanso, de menor actividad y presencia de la población en los espacios públicos y por tanto de menor porcentaje de encuentros. Sin embargo, **24.3%** de las acusaciones de faltas administrativas y/o delitos fueron de noche ($\Phi=.081$), así como **27.3%** de las detenciones para identificación ($\Phi=.096$). Encuentros de mayor “control” a la noche, también se reflejarán en dinámicas de mayor conflicto. Es así que **34.1%** de los casos

donde existió uso de la fuerza por parte de la policía se dieron, según los entrevistados, en este período “nocturno” de 22 horas a las 5 de la madrugada.

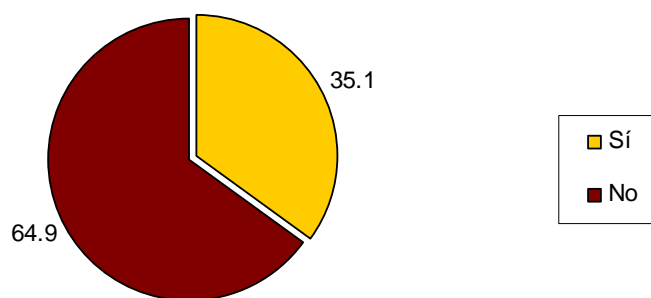
Finalmente, con relación a los encuentros iniciados por la ciudadanía y la influencia del contexto temporal de ocurrencia, es interesante señalar que aquellos contactos motivados por “solicitar información u orientación” al policía (la quinta parte del total de encuentros declarados) son prácticamente inexistentes en la “noche”: solamente **3.9%**. Más allá de la disminución de la actividad y la presencia policial, y de las situaciones que generan esta razón para iniciar un contacto, el resultado también parece indicar que en este horario el policía se vuelve un actor menos confiable como para acercarse a él y solicitar ser orientado. Al entrar en el “territorio” de la noche la ciudadanía parece optar por otros medios para resolver sus problemas de falta de información.

4.3.7 Dinámicas en los contactos con la policía: revisiones, traslados y acusaciones por cometer delitos o faltas administrativas

En el transcurso de una interacción con la población, la policía puede tomar la decisión de ejercer, legítima o ilegítimamente, algunas de sus capacidades como revisar o esculcar a las personas, acusarlos de estar cometiendo algún tipo de falta o conducta delictiva y/o trasladarlas hacia otro lugar (como un Juez Calificador o una Agencia del Ministerio Público). Varias pueden ser las secuencias de la interacción que incluyan o resulten en este tipo de acciones, y es limitada la información disponible a partir de la encuesta como para determinar los caminos que condujeron a estas acciones. Igualmente, conocer la frecuencia del uso de estas capacidades nos habla sobre el nivel de conflictividad general entre policía y población y nos arroja información útil acerca de los términos de intercambio de sus relaciones cotidianas.

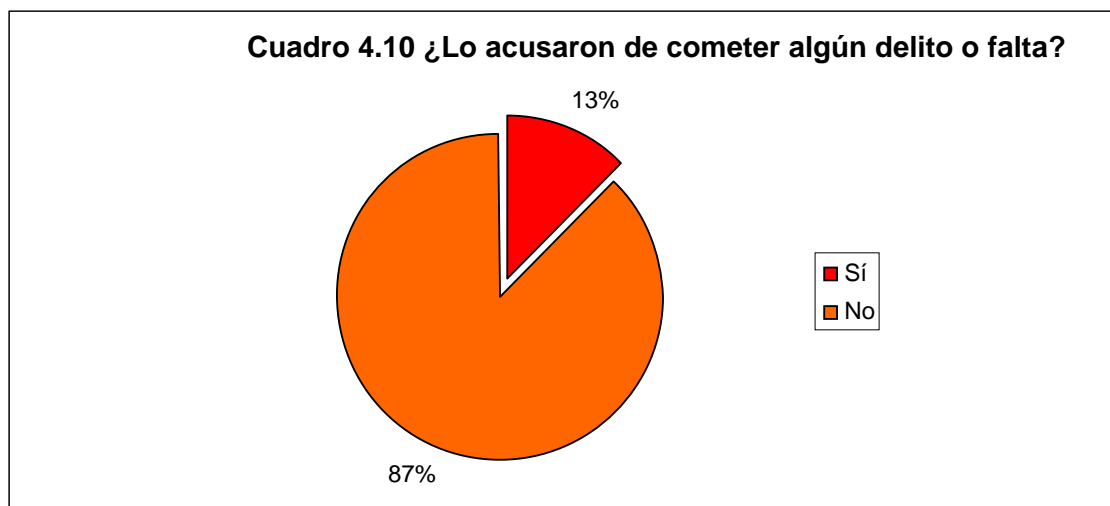
Un primer resultado fue el alto porcentaje de revisiones a las pertenencias o de cateos a la propia persona, práctica que se extendía a encuentros donde, en primera instancia, no parece previsible ni deseable esta acción policial.

Cuadro 4.9 Revisión de pertenencias o cateo en contacto con la policía



En más de uno de cada tres encuentros con la policía se revisaron pertenencias o se esculcó o revisó a la propia persona. Dado el gran número de encuentros cotidianos entre policía y población el porcentaje aparece como muy elevado, dando a entender un relacionamiento tenso en muchos contactos. Cómo podía esperarse, catear a la persona o sus pertenencias es propio de los encuentros iniciados por la policía donde dicha práctica alcanza a más de la mitad de dichos contactos (**55.3%**). Entre ellos un número importante de revisiones fueron declaradas en faltas de tránsito, por lo que tal vez se trate de solicitudes de documentación, y no de verdaderas “revisiones” a sus pertenencias. Igualmente, podría indicar que la documentación no siempre se solicita de manera “amable”. Si bien la gran mayoría de las revisiones y cateos pertenecen a detenciones para identificación, transporte público, faltas administrativas y faltas de tránsito, algunos pocos casos fueron declarados en encuentros donde es más difícil imaginar cómo el desarrollo en la interacción que llevó a que la persona y/o sus pertenencias fueran revisadas. En **10%** de los encuentros iniciados por la ciudadanía, en particular en víctimas y testigos que reportaron un delito, las personas fueron revisadas. Son muy pocos contactos como para sacar ninguna conclusión firme, pero es un resultado más que refuerza la extendida visión acerca de las falencias del trabajo policial en su relación con las víctimas de la delincuencia.

En segundo lugar, la encuesta de contactos policiales en Nezahaucoyotl muestra un porcentaje menor pero no despreciable de contactos donde la policía acusa a la población de cometer faltas administrativas⁷⁸ o delitos:



Poco más de la mitad de dichos encuentros, según declararon los ciudadanos involucrados, fueron iniciados por dicha acusación de falta o delito. Sin embargo, la mitad restante se produjo en encuentros que se habían iniciado por otros motivos. Esta presencia de acusaciones en muchos tipos de encuentros vuelve a hablarnos de las dinámicas conflictivas entre policía y población. Pero también nos habla de los “usos” que el policía puede dar a sus capacidades legales para la solución de distintos escenarios a los que se enfrenta en la calle. Entre ellos la posibilidad de sacar un beneficio económico de dichas acusaciones, pero también de un uso amenazante ante

⁷⁸ Las faltas administrativas más frecuentes por las que fueron abordados por la policía según los entrevistados, fueron el estar alcoholizado o tomar en la vía pública así como el estar provocando “desorden público”. Estas acusaciones parecen fundamentarse en algunos de los seis primeros incisos del artículo 117 del Bando Municipal del 2004 que señala:

“Se sancionará con amonestación pública y multa de cinco a quince días de salario mínimo o de doce a treinta y seis horas de arresto a quien:

II. Cause escándalo en lugares públicos;

III. Profiera en lugares públicos frases injuriosas, soeces, contra las instituciones, sus representantes o servidores públicos

IV. En estado de embriaguez cause escándalos en la vía pública;

V. Altere el orden o provoque riñas, altercados en espectáculos o reuniones públicas;

VII. Ingiera bebidas alcohólicas o de moderación en la vía pública o a bordo de automotores que se encuentren en la misma;”

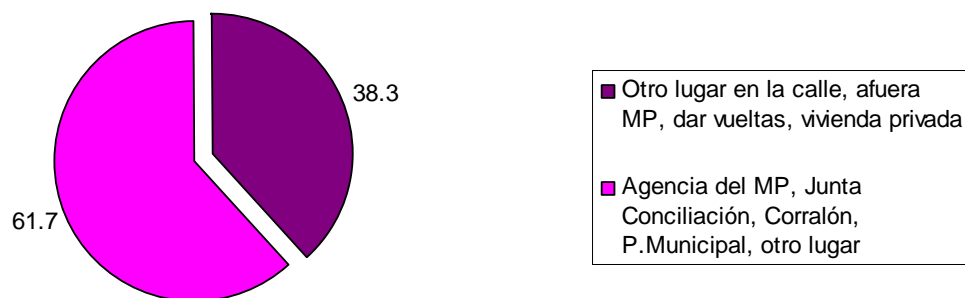
El estado de ebriedad en la vía pública no es en sí misma una falta administrativa, ya que el Bando Municipal sólo considera cuando “cause escándalos en la vía pública”. En cambio sí es un delito si la persona en dicho estado conduce cualquier vehículo de motor, tal como señala el artículo 196 del Código Penal del Estado de México.

una interacción o persona que los incomoda o resiste, o porque se necesita una acusación para protegerse de alguna posible queja o sanción. Claro que también es posible que en las dinámicas de los encuentros iniciados por otros motivos, el comportamiento ciudadano amerite la posterior acusación policial⁷⁹.

En **12.7%** de los encuentros la policía trasladó a la personas entrevistada a otro lugar distinto de donde el encuentro fue iniciado. El traslado, por supuesto, no es en sí mismo un comportamiento policial adecuado o inadecuado al mandato de la policía. Su adecuación depende del motivo del encuentro y de los comportamientos y comunicaciones que desarrollen los actores, así como de otra serie de elementos contextuales. Sin embargo, también se preguntó acerca del destino final de los traslados, y en este caso, existen un conjunto de lugares donde sería formalmente posible que se realizara un traslado, más allá de si el traslado era la mejor opción para enfrentar la situación. Tales lugares son: agencias del Ministerio Público, una Junta de Conciliación, el corralón municipal, o el propio Palacio Municipal de Nezahualcóyotl. Por su lado, otros lugares no parecen ser destinos adecuados para un traslado policial: “otro lugar en la calle”, “dar vueltas en la patrulla” o “afuera de un ministerio público”. Si consideramos a la categoría residual “otro lugar” como parte del grupo de “destinos adecuados”, igualmente casi cuatro de cada diez traslados que los entrevistados declararon señalan una acción policial que, cuando menos, despierta dudas sobre su corrección.

⁷⁹ Sin embargo, la información disponible sobre las acusaciones realizadas por la policía nos habla de faltas o delitos que no parecen ser el resultado de alguna reacción inadecuada de los ciudadanos ante un encuentro con la policía que se inició por otros motivos. La principal acusación en las faltas administrativas es estar alcoholizado o estar tomando, mientras que en los delitos es el robo.

Cuadro 4.11 Destinos de los traslados policiales



También el no trasladar a una persona a una agencia del Ministerio Público o una Junta de Conciliación, forma parte de las posibilidades de discrecionalidad de una policía en la calle. En este sentido, e invirtiendo la mirada, sólo 38.4% de las personas que fueron acusadas de cometer algún delito o falta administrativa fueron trasladadas posteriormente hacia otro lugar. Son necesarias descripciones de mayor densidad de este tipo de interacciones para saber con que frecuencia estos “no traslados” obedecen a decisiones sensatas ante situaciones con poco fundamento en la acusación o de escasa relevancia o si, por el contrario, predominan los arreglos económicos previos y/o son consecuencia de un uso excesivo, amenazador e irresponsable de su capacidad para acusar de una falta o un delito para ganar ventaja en una dinámica conflictiva. En este segundo caso, un uso amplio y arbitrario de su capacidad para acusar a las personas favorece la sedimentación la expectativa de que la policía usa dichos recursos en función de beneficios personales y, por supuesto, ajeno a una aplicación previsible en función de las expectativas legales.

Revisiones y cateos, acusaciones y traslados, son prácticas asociadas a operativos específicos del trabajo policial, pero también capacidades que pueden aplicar en la normalidad de su patrullaje cotidiano. En este espacio de mayor discrecionalidad para la toma de decisiones, estas capacidades son parcialmente instrumentos para resolver las situaciones de su entorno externo (los problemas que enfrenta en su relación con la ciudadanía) y de su entorno interno organizacional (por ejemplo, posibles sanciones que puede recibir de parte de los mandos o de otras instituciones), y bajo dichos marcos de sentido, la “aplicación de la ley” no es necesariamente la primera referencia. Se trata de un problema estructural del trabajo policial, pero al reconocerlo si puede intentar tomar

medidas para contener sus consecuencias más negativas, y éstas se acrecientan en cuerpos policiales donde la ausencia de controles efectivos es pauta común de trabajo.

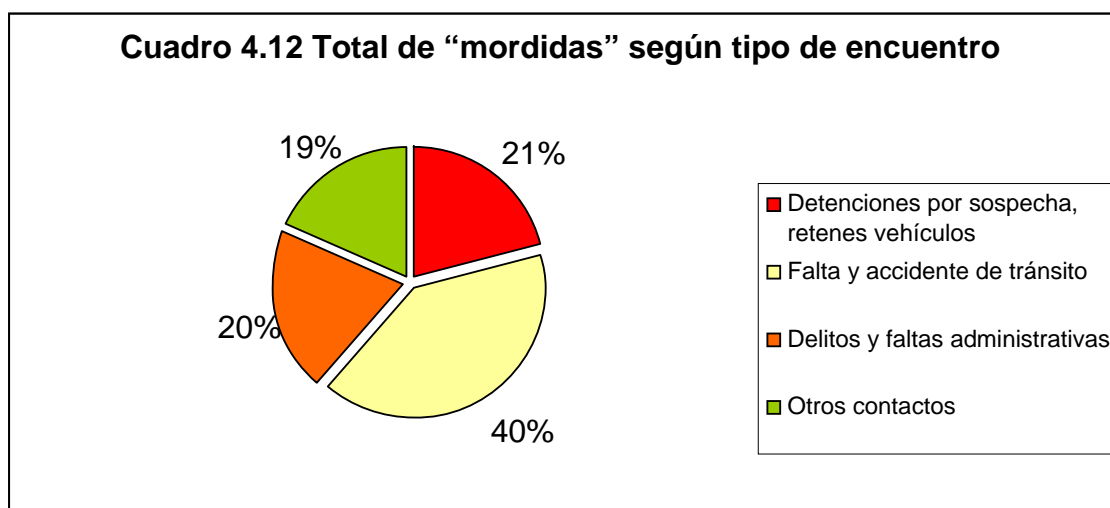
Al observar el conjunto de anteriores resultados, se aprecian todo un conjunto de “inconsistencias” en la aplicación de sus capacidades legales. Sin embargo, la figura se reordena si pensamos en estas capacidades como recurso para encauzar una puesta en juego de su autoridad u otra situación problemática que deba enfrentar. Se trata de traducir dicho “control” a términos aceptables para la institución, o también como recurso para lograr un beneficio personal o de grupo. Es decir, la discrecionalidad policial no sólo concierne a su capacidad o no de aplicar las reglas oficiales (por ejemplo una falta administrativa ante cierta conducta de una persona), sino que las reglas “oficiales” son usadas por los policías, juntas e imbricadas a las reglas de su cultura organizacional⁸⁰ para poder controlar su ambiente de trabajo (Ericson: 1982). ¿Se pueden explicar y justificar adecuadamente encuentros iniciados por una detención para identificación o para informar de un problema que luego derivan en una acusación por estar alcoholizado, afectando el orden público o por el delito de robo? Posiblemente, en algunos casos sí, pero también debe considerarse que las acusaciones por faltas o delitos pueden usarse como cobertura legal para poder detener y trasladar a alguien que “lo merece”, y la justificación por dicha acción al presentarlo ante un Juez calificador o un Ministerio Público (si llega hasta esas instancias) no será necesariamente la que lo generó (Bittner: 1967, Van Maanen: 1978)⁸¹.

⁸⁰ La aplicación de estas “reglas” no significa conocer su formulación abstracta, sino el reconocer sus contextos de aplicación y la capacidad de inclusión de situaciones novedosas. Deben entenderse y examinarse formando parte de prácticas situadas y bajo el manto de universos de sentido compartidos

⁸¹ Como señaló Bittner en los años sesenta: *“The problem patrolmen confront is not which drunks, beggars, or disturbers of the peace should be arrested and which can be let go as exception of the rule. Rather, the problem is whether, when someone “needs” to be arrested, he should be charged with drunkenness, begging, or disturbing the peace”*. Egon Bittner. 1967. “The Police on Skid Row : a study of Peace Keeping”. American Sociological Review 32. Pp. 699-715. P. 710. Por eso los policías suelen apreciar las figuras normativas que les dan una amplia cobertura para su interpretación y aplicación cuando lo necesitan, como cuando se sancionan o sancionaban conductas como la “vagancia”. Al momento que figuras de este tipo son derogadas suelen inflarse algún otro tipo de falta o infracción que funge como sustituto funcional para el trabajo policial cotidiano y que en realidad no refleja el aumento de ese comportamiento en la población. Entre las sanciones disponibles en el Bando Municipal del 2004 de Nezahualcóyotl destacan las ya mencionadas alrededor del consumo de alcohol y los “escándalos públicos” o también la señalada en el mismo artículo 117, inciso XXXIV: *“Molestar por cualquier medio en su integridad física, bienes, posesiones o derechos a cualquier persona o personas”*.

4.3.8 La “mordida”, la negociación cotidiana de la capacidad de sanción policial

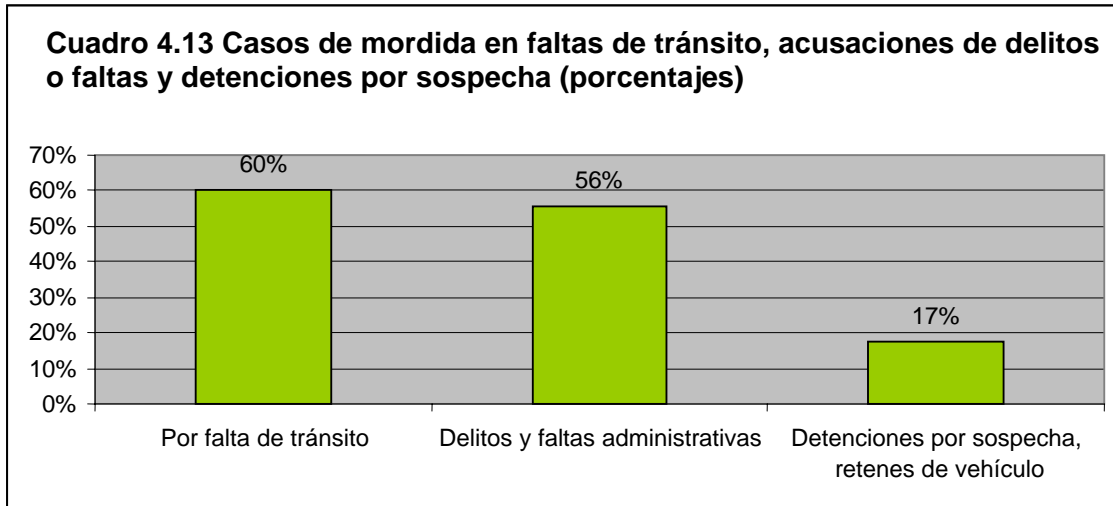
Los entrevistados señalaron que los policías les pidieron⁸² “mordidas” o ellos la ofrecieron en 292 encuentros con la policía en los últimos seis meses. Si consideramos que declararon un total de 1297 encuentros con la policía, tenemos **22.5%** de encuentros donde se declaró esta práctica. Entre un quinto y un cuarto de todos los encuentros cotidianos entre policía y población. Se preguntó el tipo de contacto más reciente donde hubo “mordida” y, como era la expectativa, el mayor porcentaje correspondió a las “faltas de tránsito”. Sin embargo, también se declararon porcentajes significativos en encuentros iniciados por “detenciones para identificación”, “retenes vehiculares” y “acusaciones de delitos y faltas administrativas”, tal como puede apreciarse en el Cuadro 4.12.



Es decir, si bien las “faltas de tránsito” son los encuentros más frecuentes de este tipo de prácticas, las “mordidas” se presentan en las distintas situaciones donde existen buenas posibilidades de poder aplicar algún tipo de sanción, fundada o infundada, la cuál será puesta a negociación. Incluso, en términos relativos, sobre el total de “faltas de tránsito” y sobre el total de “acusaciones de delitos y faltas administrativas” los porcentajes de encuentros con “mordidas” son similares. Estos dos tipos de encuentros inician con la posibilidad directa de una sanción, por lo que en alrededor de seis de cada diez se

⁸² En los contactos con “mordida” más recientes de los entrevistados se indagó si la mordida la había pedido el policía u ofrecido la persona. Solamente en 8.3% de los casos el entrevistado señaló que él la había ofrecido, porcentaje que seguramente subestima la iniciativa ciudadana en este tipo de prácticas.

solicitó una “mordida”. En los encuentros iniciados por “detenciones por sospecha y retenes” la posibilidad de sanción es más incierta, más dependiente de “ver que se encuentra”, por lo que el porcentaje donde se declaró una “mordida” es sensiblemente menor (**17%**). Ver Cuadro 4.13:



En el caso de la encuesta del diario Reforma en el Distrito Federal el porcentaje de encuentros declarados donde la policía pidió (**36%**) o donde el entrevistado ofreció (**6%**) una “mordida” alcanzan **42%**, del total de encuentros, porcentaje mayor en el que incide la mayor frecuencia de contactos por falta de tránsito en comparación con el municipio de Nezahualcóyotl. Por su parte en la Encuesta a jóvenes en el Distrito Federal de Inicia A.C. en **34.2%** de los encuentros con la policía se señala la existencia de una “mordida”, nuevamente destacándose las faltas de tránsito. A su vez, mientras que en seis de cada diez “faltas de tránsito” en Nezahualcóyotl señalaron una solicitud u ofrecimiento de “mordida”, en la Encuesta del Reforma el resultado para el Distrito Federal alcanza a **70.3%**⁸³.

⁸³ Este último resultado es prácticamente idéntico al que establece Transparencia Mexicana en su Índice de Corrupción y Buen Gobierno en el Distrito Federal para el 2005: mordidas para “evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito” en el 70.6% de los casos declarados.

Capítulo 5. Satisfacción ciudadana en los encuentros con la policía

5.1 Relevancia y antecedentes de investigación de la satisfacción de la ciudadanía con el desempeño policial

Conocer la satisfacción de la población con el trabajo que realizan las organizaciones policiales ha cobrado una mayor importancia en los últimos años, tanto en México como en Latinoamérica. En particular desde que el trabajo policial ocupa un lugar más relevante como tema político y de opinión pública, reflejo de una mayor preocupación y ansiedad de la ciudadanía acerca de los problemas delictivos. En general, en todas las instituciones públicas que brindan servicios a la población, la satisfacción de sus “usuarios” se ha integrado, o comienza a serlo, como una de las dimensiones claves en la evaluación de su desempeño. En el caso de las instituciones policiales, la satisfacción con su trabajo cobra mayor relevancia por el efecto directo que tiene esta variable en la construcción de confianza y colaboración con la población⁸⁴. De esta forma, desde un tiempo a esta parte (mucho más tiempo en Estados Unidos y Canadá por ejemplo) en las propuestas de medición del desempeño policial los indicadores de satisfacción y confianza de la ciudadanía tienen un lugar destacado (Alpert y Moore: 1993) En México, las mediciones de confianza institucional por parte de la población suelen colocar a las policías en el grupo o estrato de baja confianza donde generalmente comparte este espacio con los actores políticos (diputados, senadores, partidos políticos)⁸⁵.

⁸⁴ La satisfacción genérica con la institución policial, así como la satisfacción en los encuentros cotidianos que la población sostiene con la policía, son relevantes en la construcción de la categoría social “policía” (a la vez que la satisfacción en sus diversas modalidades se ve influida por las expectativas y los sentidos asociados a esta categoría social). Si los encuentros con la policía suelen ser insatisfactorios _por distintos motivos, en particular por las características de la función que deben desempeñar-, ello deriva en enojo y en una evaluación negativa que trasciende los casos concretos para pasar a referirse a las categorías sociales en su totalidad: los “policías”, y “las organizaciones policiales”. Hay que agregar en su construcción los relatos y experiencias de otras personas, así como los discursos de los medios de comunicación.

⁸⁵ Para una medición reciente y el seguimiento de la confianza institucional en los últimos años ver Confianza en las instituciones. Roy Campos, Carlos Penna, Consulta Mitofsky. Septiembre 2007. www.consulta.com.mx

En este marco, conocer los factores que determinan la satisfacción de la población con el trabajo policial reviste tanto un interés académico como también de gran importancia en términos de política pública. Al interior de esta temática encontramos investigaciones que analizan los determinantes de la satisfacción general que el público tiene con relación al trabajo policial (Reisig, Parks: 2002; Weitzer, Tuch: 2005), así como trabajos más específicos acerca de la satisfacción que tiene la población con encuentros concretos con la policía (Skogan: 2005). Los dos niveles están vinculados ya que la (in)satisfacción en interacciones con la policía es un determinante directo e indirecto de la satisfacción general de la población, en particular la calidad del trato recibido por el policía (Horowitz: 2007). Otros determinantes de la satisfacción general con la policía que han sido señalados son la incidencia delictiva del barrio y/o la percepción de la población sobre las condiciones en que se encuentra su vecindario y la seguridad que sienten en el mismo (Reisig, Parks: 2002).

Con relación a la satisfacción de la población en encuentros con la policía, un estudio reciente (Skogan: 2005) en la ciudad de Chicago analizó y contrastó los efectos de los factores situacionales de la interacción contra factores como la edad y el sexo. Los factores situacionales, es decir aquello que la policía *hizo* en la situación, predominaron sobre los factores individuales. La gran diferencia en la vivencia de los encuentros con la policía por parte de la población la establece el mencionado estudio a partir de la división entre contactos iniciados por los ciudadanos y contactos iniciados por la policía: los primeros suelen ser iniciados para buscar asistencia y apoyo mientras que los segundos implican detenciones no voluntarias y suelen tener un carácter confrontativo. En ese sentido y como era de esperar, la satisfacción en los primeros es más elevada que en los segundos. Igualmente existen diferencias al interior de cada grupo, por ejemplo, los contactos iniciados por la población para reportar un delito son los que menos satisfacción generan en la población. Finalmente, tanto para los contactos iniciados por la ciudadanía como por la población, el comportamiento del policía fue más relevante para la determinación de la satisfacción que las variables individuales.

5.2 Satisfacción en encuentros con la policía en el Municipio de Nezahualcóyotl

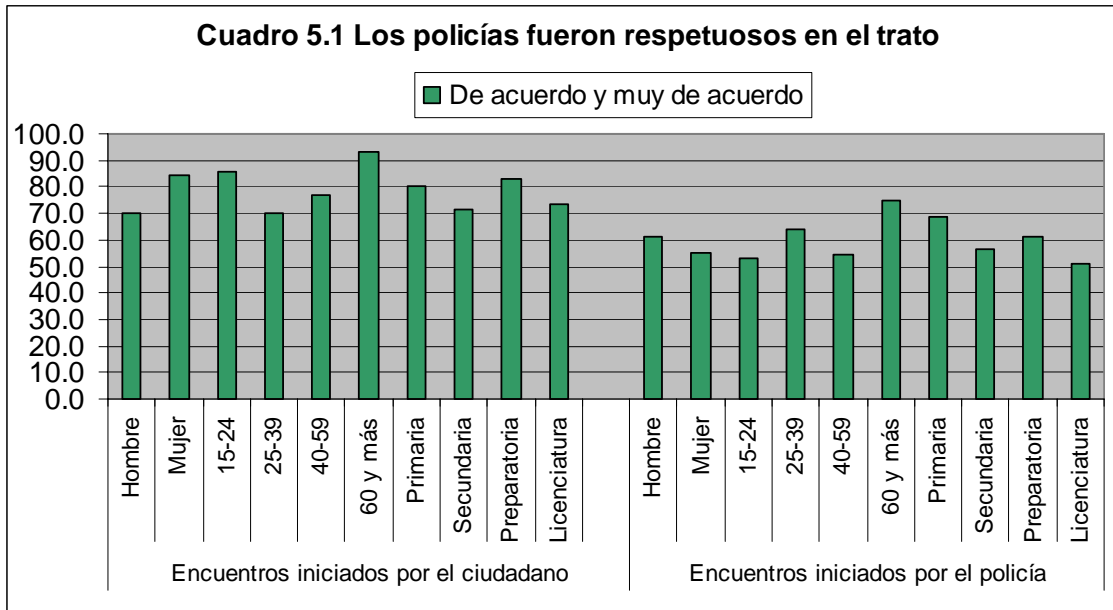
La encuesta realizada en el municipio de Nezahualcóyotl realizó cuatro preguntas vinculadas a percepción de la calidad y satisfacción del entrevistado en su encuentro con la policía:

- *Calidad del trato interpersonal.* Dos afirmaciones usando una escala de cinco categorías de acuerdo-desacuerdo:
 - “Los policías fueron respetuosos en su trato”
 - “Los policías tomaron en cuenta sus derechos”
- *Imparcialidad de las decisiones.* Una afirmación. Usando una escala de acuerdo-desacuerdo de cinco categorías con la siguiente frase:
 - “Lo que hicieron los policías fue lo justo para la situación”
- *Satisfacción con el trabajo policial.* Una pregunta general sobre la satisfacción con el trabajo de la policía con una escala de cinco categorías:
 - “¿Qué tan satisfecho está con el trabajo de la policía?”

Las respuestas en cada una de las preguntas fueron más positivas de lo que se esperaba. En México, y más aún para la zona conurbada de la Ciudad de México, a la que pertenece el municipio de Nezahualcóyotl, se parte de un diagnóstico inicial de mal relacionamiento y alta desconfianza policía – comunidad. Sin embargo, esta imagen general parece cobrar otros matices vista desde el prisma más variado de los encuentros cotidianos con la población.

Si dividimos los encuentros policía-población entre encuentros iniciados por los ciudadanos y encuentros iniciados por la policía, tal como en el análisis del capítulo anterior, vemos que las afirmaciones acerca de la “calidad del trato” no son mal evaluadas. En primer lugar, la población que inició un encuentro con la policía en su mayoría acuerda que “los policías fueron respetuosos en el trato”. El acuerdo sólo baja alrededor del 70% para el caso de los “hombres” y de los “adultos jóvenes” de 25 a 39 años, y pasa el 90% para la población de 60 años y más. En el caso de los encuentros iniciados por la policía, el acuerdo con el “respeto en el trato” es claramente más bajo,

pero menos de lo que podría esperarse para encuentros que suelen ser conflictivos y representar un costo para la población, y el resultado (ver Cuadro 5.1):

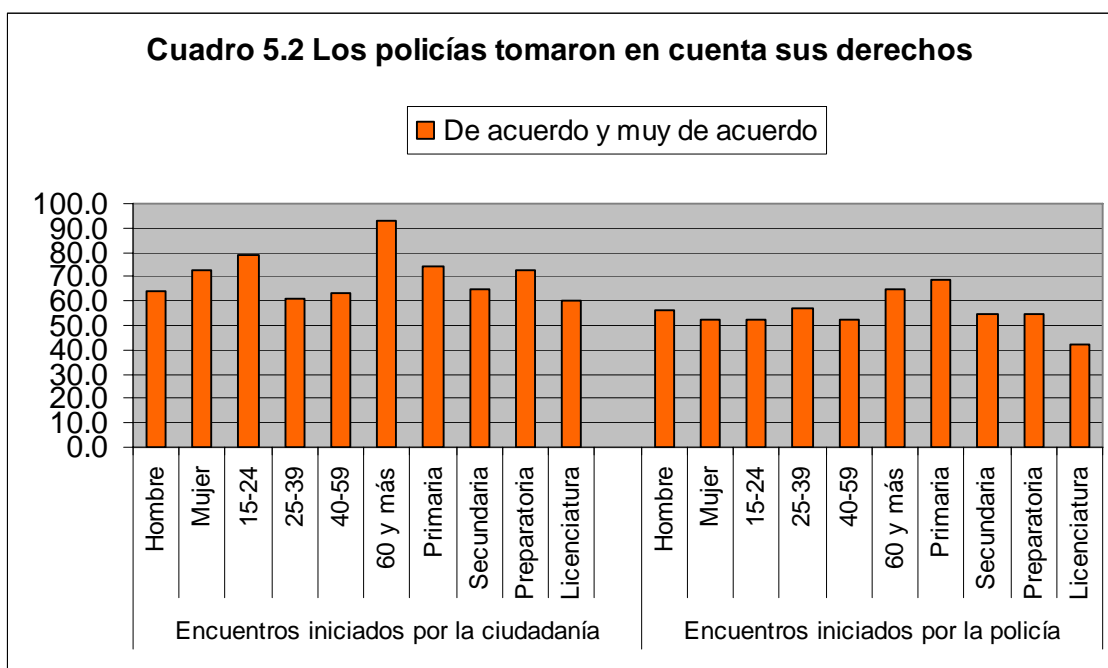


Estos resultados reflejan el gran abanico de contactos cotidianos entre policía y población, muchos de los cuales no son contactos conflictivos o directamente vinculados con delitos e infracciones. A su vez, existe una mayor aceptación, e incluso valoración positiva, de ciertos controles por parte de la población, más allá de si dichos prácticas se pueden evaluar como adecuadas bajo otros parámetros, por ejemplo del derecho al libre tránsito. Por otro lado, nos muestra como la confianza institucional (posiblemente toda confianza) es asimétrica en su construcción y mantenimiento: tal vez las experiencias negativas con la policía que vive la población no sean mayoritarias, pero su impacto en la experiencia personal y en la comunicación cotidiana son suficientes como para debilitar profundamente la confianza a nivel general.

Analizar una respuesta donde la personas manifiestan una alto acuerdo en el “respeto del trato” por parte de la policía, incluso en encuentros de “control social”, debe motivar también una reflexión acerca de qué entienden por ese “respeto” y cuán exigente es la población al respecto. Algo similar debe pensarse en las respuestas que dieron los entrevistados sobre que tanto “consideraron sus derechos” o “hicieron lo justo para la situación” en los diferentes encuentros que tuvieron con la policía, ya que el entendimiento y el evaluación de la población no tiene porque coincidir con esquemas ideales de ciudadanía y altos estándares de vida democrática. En este sentido, es

interesante observar las variaciones en la respuesta según el nivel educativo de los entrevistados donde los de universidad y más mostraron el acuerdo más bajo con la frase en los encuentros iniciados por la policía (**51.2%**).

Un resultado similar al anterior, pero en general levemente más bajo, se obtiene en el acuerdo o desacuerdo con la frase: “los policías tomaron en consideración mis derechos”, tal como vemos en el Cuadro 5.2:



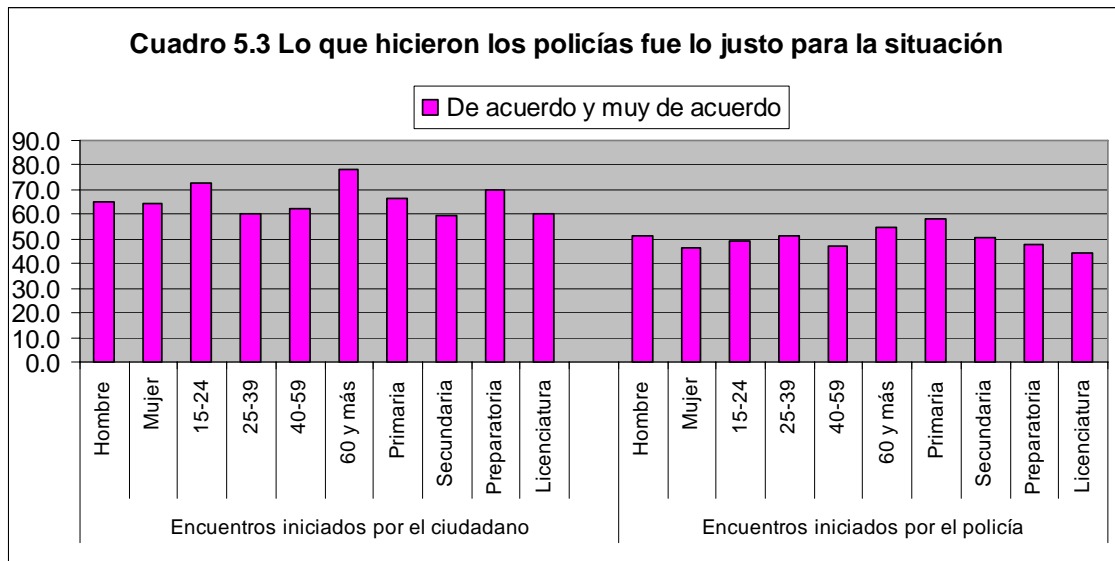
Nuevamente los porcentajes de acuerdo son claramente más elevados en el caso de los encuentros iniciados por la población, donde vuelve a destacar la mejor valoración de los adultos mayores, mientras en los encuentros iniciados por la policía sólo cuatro de cada diez entrevistados con educación universitaria acordaron con la frase.

Por las funciones que cumple la policía muchos de sus encuentros con la población representan un “costo” para estos últimos que puede revestir diversas formas: detenciones, dinero, pérdida de tiempo o de autoestima, etc., sin considerar si estos comportamientos fueron realizados respetando los marcos legales o violentándolos. Sin duda estos “costos” influyen en la evaluación de la calidad de trato interpersonal en el encuentro con la policía. Sin embargo, en muchos de estos encuentros, en general

iniciados por la policía, la población expresó su conformidad con la calidad del trato que recibió. A ello hay que sumar aquellos encuentros que menos están en la discusión y en la preocupación cuando se habla de trabajo cotidiano de la policía, pero que son una cuota importante de su relación con la sociedad, encuentros iniciados generalmente por la propia ciudadanía para pedir información, solicitar ayuda o informar de un problema. En estos encuentros la valoración es aún más positiva. Existe por tanto, cuando menos en Nezahualcóyotl, y a pesar de desconfianzas generalizadas, un “capital” de satisfacción con el trabajo policial el cual es necesario aprovechar, y sobre el cual se pueden apoyar estrategias que busquen mejores relaciones y colaboraciones entre policía y comunidad.

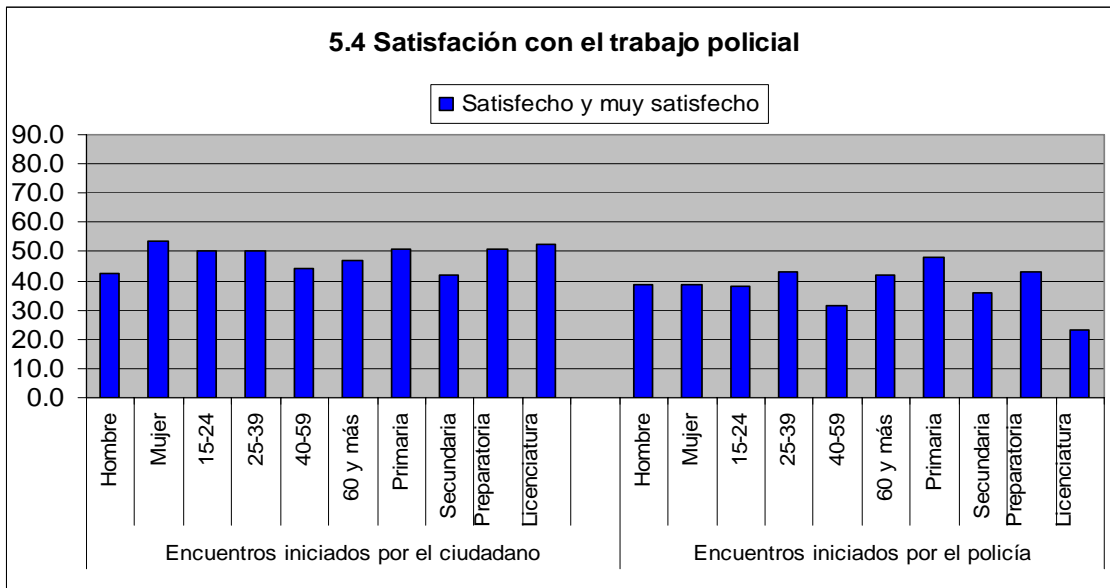
La desconfianza como diagnóstico y punto de partida de casi toda reflexión acerca del vínculo policía comunidad en México, no deja de ser cierto, pero esta es una realidad que parece especificarse para algunas situaciones o interacciones. En otras la relación se sustenta en mejores niveles de acuerdo y legitimidad de su accionar. Tal vez, como han señalado trabajos realizados para otras policías del mundo (Legget, 2003), las personas que han tenido experiencias recientes con la policía suelen tener mejor opinión sobre su comportamiento que el público en general. En este sentido, es importante señalar que la policía no tiene un público único al que responder y que estos públicos diversos, en diferentes circunstancias harán reclamos y demandas diversas y en ocasiones contradictorias.

Por su parte, la percepción de la “justicia” en la toma de decisiones también alcanza niveles elevados, aunque no tan altos como en el caso de las dos frases vinculadas a la calidad del trato. El acuerdo con que los policías “hicieron lo justo para la situación” es nuevamente mayor, para los encuentros iniciados por la ciudadanía. (Véase Cuadro 5.3):



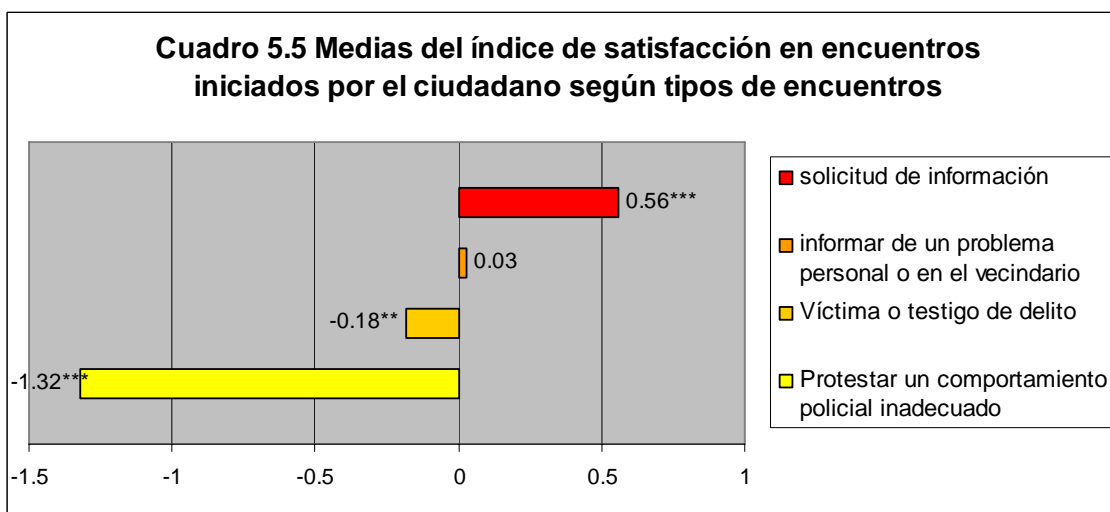
En los encuentros iniciados por la policía, otra vez el acuerdo es menor para el nivel educativo de universidad y más; y además, al igual que en las dos preguntas anteriores, las mujeres muestran levemente un menor acuerdo en comparación a los hombres.

Finalmente, en la pregunta por la satisfacción general con el trabajo de la policía, si bien se mantiene la mejor valoración de los encuentros iniciados por la población, los resultados muestran valores más bajos que en las anteriores preguntas. Las mujeres se mostraron más satisfechas en los encuentros iniciados por la ciudadanía (igual que en las preguntas referidas a la calidad del trato), mientras que en los encuentros iniciados por la población (donde el porcentaje general de satisfacción fue de 42.9%) la satisfacción con el trabajo policial fue de 23.3% para la población con educación universitaria (Véase Cuadro 5.4).



5.2.1 Índice de satisfacción en encuentros iniciados por la ciudadanía

A partir de las cuatro preguntas que hemos analizado, que reflejan distintas dimensiones de la evaluación del desempeño policial por parte de la ciudadanía, hemos construido dos índices de satisfacción: uno para los encuentros iniciados por la población y otro para los encuentros iniciados por la policía. Para construir ambos índices realizamos sendos análisis factoriales (alpha de Cronbach = 0.89 y KMO = 0.789 en el primer caso, alpha de Cronbach = 0.93 y KMO = 0.834 para el segundo, valores considerados aceptables para poder aplicar la técnica). Los índices tienen media 0 y desvío estándar 1. Los valores medios del índice de satisfacción según tipos de encuentros iniciados por la ciudadanía los podemos resumir en el siguiente cuadro:

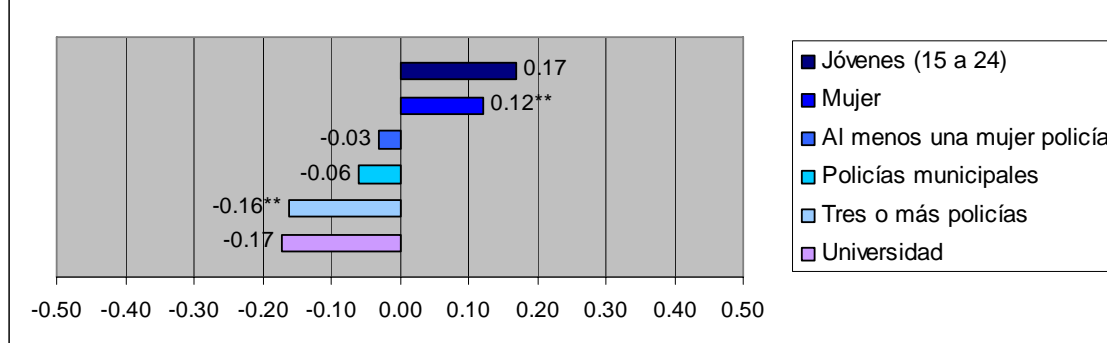


*** $p \leq 0.01$ ** $p \leq 0.05$ * $p \leq 0.1$

Las medias del índice de satisfacción de cada tipo de encuentro iniciado por la población se han comparado con las medias de los restantes contactos, y de esta forma saber si las diferencias entre ambas eran estadísticamente significativas. En este sentido, entre dicho tipo de contactos, las “solicitudes de información” obtienen una satisfacción significativamente mayor que los restantes contactos. El segundo encuentro en importancia iniciado por los ciudadanos “reportar haber sido víctimas o testigos de un delito”, muestra una media del índice de satisfacción negativa y estadísticamente significativa. Dentro de los encuentros iniciados por los ciudadanos reportar un delito a la policía genera mayor insatisfacción. El resultado es esperable: se trata de un “problema” de mucha más difícil solución inmediata que otros (aunque tampoco mediata en el caso de México). Por otro lado, es un resultado que ha sido constatado para otros estudios que muestran como los reportes de delitos suelen ser los contactos iniciados por la población donde existe mayor insatisfacción (Skogan: 2005). Sin embargo, tampoco podemos dejar de considerarlo como una señal más de la mala atención que parecen recibir las víctimas del delito en su presentación ante distintos actores de la seguridad y la procuración de justicia. Son muchas las experiencias directas o vicarias que nos hablan de malos modos, rechazos o incluso situaciones de “doble victimización” a la hora de acercarse a una autoridad para reportar un delito, estas experiencias reflejan falencias que parecen contradecir los intentos, a veces poco más que discursivos y publicitarios, de fomentar una “cultura de la denuncia”.

La satisfacción con el trabajo policial en los encuentros iniciados por la ciudadanía, no sólo puede presentar variaciones en función del motivo que lo provocó, también lo puede hacer en función de las características de los ciudadanos y de los policías que interactúan. (Véase Cuadro 5.6):

Cuadro 5.6 Medias del índice de satisfacción en encuentros iniciados por el ciudadano según características personales y del policía



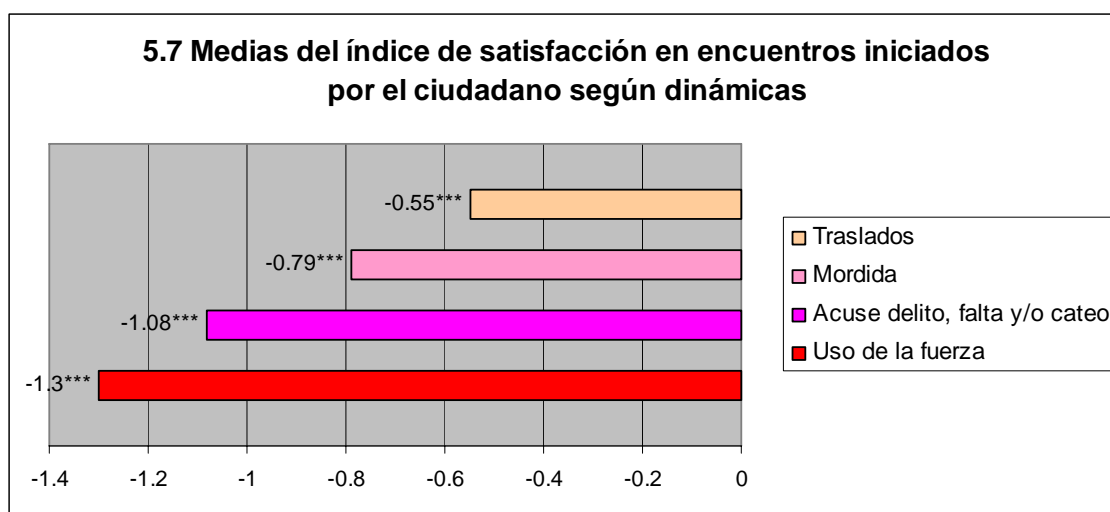
*** $p \leq 0.01$ ** $p \leq 0.05$ * $p \leq 0.1$

Todos los valores medios del índice de satisfacción en las categorías que presentamos en el cuadro (las variables son todas dicotómicas) fueron cercanos al valor medio general del índice, es decir, cero. Con relación a las características del ciudadano entrevistado, solamente es leve pero significativamente mayor la satisfacción para el caso de las mujeres que tuvieron un encuentro de esta naturaleza con la policía. El valor del índice para el nivel universitario es negativo, pero no alcanza a ser significativo. Solamente conocemos número, tipo y sexo de los policías presentes en el encuentro. En cuanto a las características de los policías que participaron de los encuentros, disminuye la satisfacción de manera significativa si son tres o más los policías con los que se interactúa. El número no parece mejorar la atención o la impresión que se deja. Por su parte, dirigirse a policías municipales, con los que más tiene contacto la población, no representó una diferencia en la satisfacción de este tipo de encuentros. Tampoco la participación de mujeres policías mejoró la satisfacción⁸⁶.

La descripción y análisis de los encuentros con la policía iniciados por la población nos ha permitido darle más visibilidad a un conjunto de interacciones que son poco consideradas cuando pensamos en la función policial en México. No son las primeras en las que piensa la población al evaluar el trabajo policial, tampoco la propia institución policial en sus incentivos ni los policías en su autoimagen, y poco consideradas también

⁸⁶ Quería observarse si las mujeres policías lograban una mayor satisfacción en los encuentros iniciados por la población, y por tanto más vinculados a una solicitud o un servicio que realiza la ciudadanía. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que los encuentros atendidos exclusivamente por mujeres fueron muy escasos en la encuesta, pero no tanto, aunque aún minoritarios, si se incluyen contactos “mixtos” con policías son mujeres y hombres. Por tal motivo la variable considerada fue “al menos una mujer en el encuentro”. Sin embargo, no mostró el resultado esperado.

en los estudios acerca del trabajo policial, aunque escasos, más centradas en la in(eficiencia) policial en el combate delictivo o en sus prácticas más abusivas o corruptas. Como vimos, los encuentros iniciados por la ciudadanía ocupan gran parte de las relaciones con la comunidad y son mejor evaluados por los ciudadanos. Sin embargo, no están exentos de dinámicas problemáticas o conflictivas (como un cateo, una acusación de estar cometiendo una falta o un delito, un traslado, el uso de la fuerza o incluso una extorsión) aunque por supuesto, en mucho menor medida que los encuentros de “control social” iniciados por la policía. (Ver Cuadro 5.7):

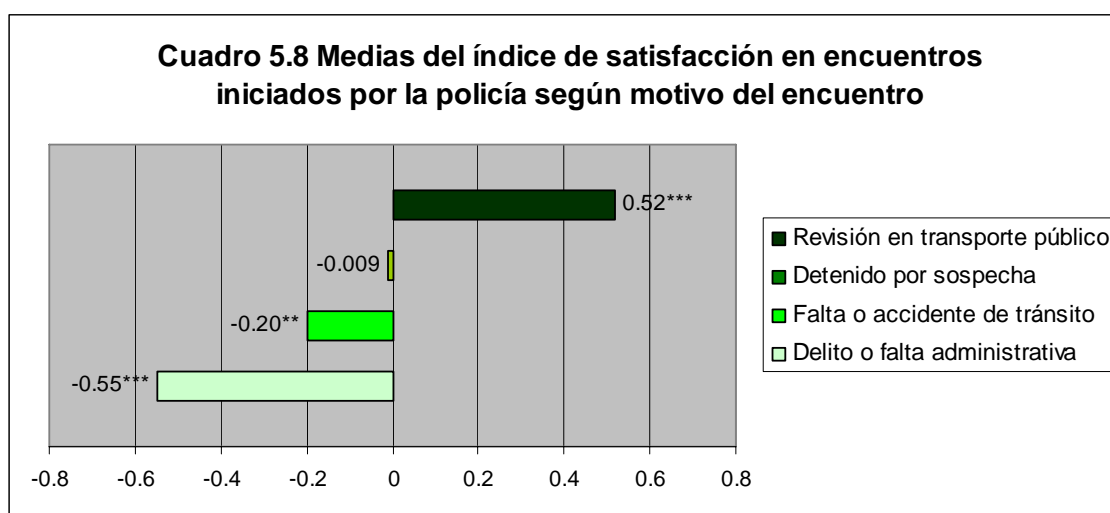


*** $p \leq 0.01$ ** $p \leq 0.05$ * $p \leq 0.1$

Claro que es posible pensar intercambios entre el ciudadano y la policía que pueden provocar legítimamente alguno de estos comportamientos, como un traslado para hacer efectiva una denuncia, o incluso el uso de la fuerza ante una conducta agresiva e intolerable que persiste. Sin embargo, su presencia parecer ser un indicador más de los conflictivos términos de intercambio que se establecen con entre policía y población, incluso en los encuentros más vinculados a la “solicitud de un servicio”. A su vez, también nos habla de la extensión de prácticas altamente sedimentadas como la “mordida”. En todos los casos, la presencia de alguna de estos “eventos” durante la interacción hace que el valor medio del índice de satisfacción sea clara y significativamente menor, en particular y lógicamente, si el desarrollo del encuentro generó que la policía usara la fuerza.

5.2.2 Índice de satisfacción en encuentros iniciados por la policía

Los encuentros iniciados por la policía se vinculan a los controles de diferente tipo que se realizan a la población. Como vimos para cada uno de los indicadores que integran el índice, la calidad del trato, la percepción de un comportamiento justo y la satisfacción general son más bajas comparativamente en estos encuentros, pero manteniendo niveles de acuerdo y satisfacción por arriba de lo que podría esperarse para encuentros que representan diferentes tipos de “costos” para el ciudadano. El índice de satisfacción para encuentros iniciados por la policía presenta también variaciones en función del motivo que lo generó (Véase Cuadro 5.8):



*** $p \leq 0.01$ ** $p \leq 0.05$ * $p \leq 0.1$

El tipo de encuentro iniciado por la policía que obtuvo una media positiva, significativamente mayor a los restantes contactos, indicando mayor satisfacción de la población, fue la categoría “revisiones a transporte público”. Este tipo de encuentros fueron satisfactorios (comparativamente, pero alcanzando en sí mismo importantes porcentajes de acuerdo con la calidad de trato, lo justo de la acción y la satisfacción con el trabajo policial), más allá del “costo” instrumental que significa ser detenido y revisado. Es posible que la población considere necesario que se realicen dichos controles a pesar de la molestia que significa, al obtener a cambio una mayor sensación de “seguridad”, o al poder sentir que se está “haciendo algo” para enfrentar los problemas vinculados al delito. Pero también es posible que grupos significativos de la población estén acostumbrados y vivan con naturalidad que la autoridad policial realice operativos para detener y revisar el transporte sin experimentar y evaluar un accionar

inadecuado, y menos como violatorio de sus derechos⁸⁷. Debe recordarse que lo que desde una perspectiva amplia de la vigencia de los derechos puede representar un recorte o limitación, desde la perspectiva de grupos importantes de la población puede ser un comportamiento totalmente legitimado y/o naturalizado.

Una reflexión similar puede realizarse de las “detenciones por sospecha”, acción policial con un valor del índice representativo del promedio de los encuentros iniciados por la policía. Una práctica basada muchas veces en la simple apariencia física, y que representa una cotidiana violación de los derechos de la población es en alguna medida legitimada y evaluada positivamente por un porcentaje importante de las personas que tuvieron esta modalidad de encuentro con la policía. No se dispone de una medición anterior de la satisfacción como para comparar y conocer si se trata de una “aprobación” que represente un cambio de actitud reciente ante el aumento de la sensación de inseguridad. Es decir, una disposición de la propia población a “ceder garantías” a cambio de sentirse más seguro. Esta es una lectura que parece sobrevalorar la reflexividad “cívica” de la población acerca de sus derechos. Igualmente, puede interpretarse, simplemente, como un mayor acuerdo con todo tipo de controles por la mayor ansiedad y temor que les produce la probabilidad de ser víctimas de un delito.

En este sentido, los controles no son vistos desde la perspectiva de la violación a la autonomía y a la libertad del individuo, perspectiva asociada a la idea de ciudadanía y a los derechos individuales. La relación con la autoridad estatal no se ha construido en la mayor parte de la sociedad mexicana, en sus valores, normas e identidades asociadas, a partir de la protección y no intromisión en la esfera de la libertad individual. Los controles muy posiblemente son vistos desde la más superficial impresión de que representan más seguridad, sin reparar en violaciones a derechos que nunca han sido

⁸⁷ Si bien las revisiones al transporte público no son prácticas de control social que deben ser de mayor preocupación por el posible “recorte de derechos”, al menos las del transporte público en Nezahualcóyotl, este punto merece ser remarcado con relación a la actual búsqueda, bajo distintas modalidades y profundidades, de una mayor participación de la población en temas o actividades vinculadas a la seguridad pública. Las opiniones y percepciones de la población en materia de seguridad deben ser elementos a ser tomados en cuenta, pero que también deben problematizarse y buscar redefinirse bajo coordenadas acordes a una seguridad ciudadana eficiente y respetuosa de los derechos humanos.

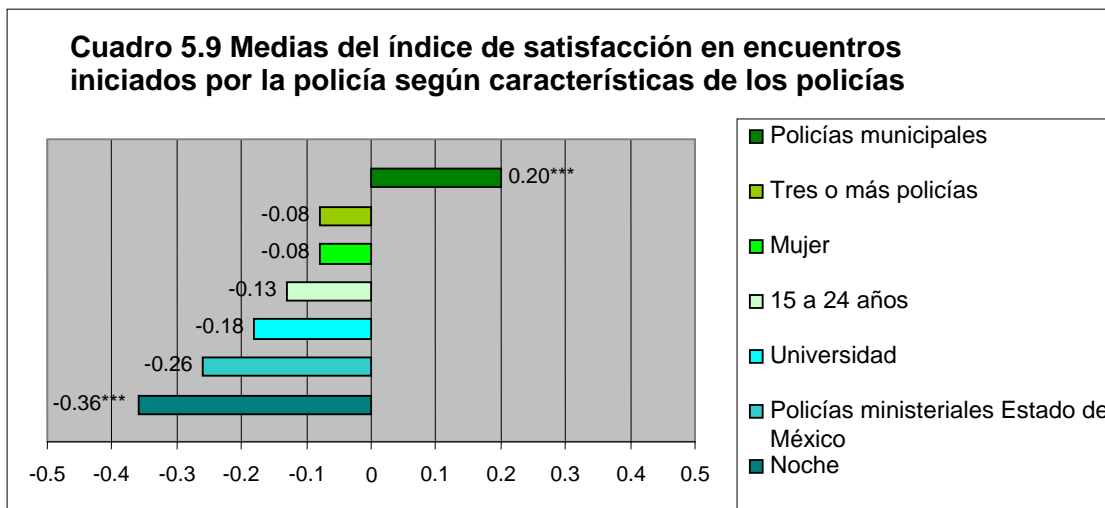
plenamente vigentes ni asumidos como un valor a defender.⁸⁸ Así, esta evaluación positiva de algunos controles puede responder a una pauta tradicional de relacionamiento con las autoridades y de las atribuciones que les otorga la población, sin que exista un cambio reciente por la mayor importancia del tema delictivo en la zona conurbada de la ciudad de México y en el resto del país. Es necesario generar una masa crítica de investigaciones en la materia, que mantengan continuidad en el tiempo, para poder describir los significados asociados a las prácticas policiales de revisiones, controles y detenciones y su evolución.

Finalmente, las faltas de tránsito y en particular las acusaciones de faltas administrativas y delitos, tienen medias del índice negativos que indican una significativa menor satisfacción. Esto es esperable por los costos generalmente intrínsecos a estos encuentros: “mordidas”, multas, traslados, revisiones, posible uso de la fuerza, etc. En este sentido es interesante observar a continuación las variaciones en la satisfacción en función de estos posibles eventos que representan resultados objetivamente contrarios a los intereses de la población que interactúa con la policía⁸⁹.

⁸⁸ Si la situación de encuentro con la policía no está claramente enmarcada, y se trata de un actor del cual se desconfía, se despiertan ansiedades sobre su comportamiento futuro. Por lo tanto, ante la falta de una definición clara de la situación que se tiene delante, se buscará encauzarla mediante alguna secuencia ya ritualizada de frases y posturas. Esto puede suceder en encuentros por detenciones policiales “por sospecha” que suelen ser experiencias repetidas para algunos individuos o grupos de población. Las “detenciones por sospecha” junto con otras revisiones e infracciones de tránsito son los tipos de contacto que más suceden a una misma persona durante el período investigado. A su vez, las personas que interactúan con la policía en este tipo de encuentros pueden no depositar importantes necesidades de confirmación de su identidad. Al volverse menos significativos la dimensión del reconocimiento a su persona, se vuelen más relevantes sus expectativas dirigidas a la consecución de otros resultados o beneficios. A lograr el fin instrumental de no ser demorado o no tener la necesidad de pagar una mordida, puede sentirse satisfecho ante un encuentro que ha normalizado en su trato cotidiano con la policía. Sin embargo, en algunas situaciones la necesidad de confirmación de la identidad puede volverse más saliente en un encuentro, por ejemplo en el caso de un grupo de jóvenes detenido por la autoridad. Esta dimensión puede sobresalir si en el transcurso del encuentro se ven cuestionadas otras dimensiones relevantes del encuentro: considerar que el trato policial es injusto, o que se están pagando elevados costos materiales. Si exigen una mordida muy elevada, o consideramos que la falta, la detención, la negación del servicio o el trato que recibimos son injustos, más saliente serán las necesidades de confirmación de nuestra identidad, y más emocionales se volverán las reacciones puestas en juego.

⁸⁹ A los resultados objetivamente negativos de los encuentros hay que sumar la “injusticia” con que suelen ser interpretados. En muchas situaciones, la población observa y desarrolla expectativas acerca de la policía desde una consideración extendida sobre su ilegitimidad, o sobre el carácter espurio de sus objetivos. El caso más general: cuando una persona es abordada por la policía por una supuesta o real

Vemos los valores que asume el índice de satisfacción de los encuentros iniciados por la policía según las características sociodemográficas de los entrevistados así como de rasgos de los policías que estuvieron presentes en los encuentros. (Véase Cuadro 5.9):



*** $p \leq 0.01$ ** $p \leq 0.05$ * $p \leq 0.1$

Con relación a los tipos de policías presentes en los contactos, en los encuentros donde participaron policías municipales la satisfacción fue significativamente mayor que en el resto de los contactos. Con la presencia de policías judiciales del Estado de México el índice asume valores negativos pero no llega a establecer una diferencia significativa con los restantes encuentros. Las funciones de cada policía deben considerarse, ya que de ellas depende la mayor o menor participación en encuentros que pueden ser más conflictivos y menos satisfactorios. La presencia de tres o más policías, así como características de los entrevistados como ser jóvenes (15 a 24 años), de sexo femenino o tener educación universitaria, hicieron que el índice asumiera valores negativos pero cercanos a la media y sin alcanzar a ser significativos. Finalmente, se incluyó a la “noche” como variable temporal que va de las 22 horas a las 5 de la madrugada, como

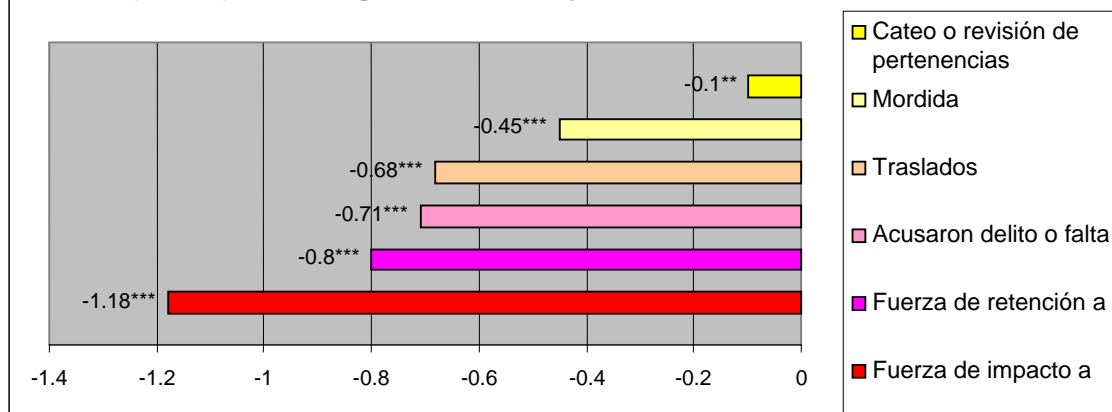
infracción de tránsito o por estar cometiendo algún tipo de real o supuesta falta o delito. La capacidad de obediencia de la población parece depositarse casi exclusivamente en su posibilidad de sanción que en algún tipo de creencia en la legitimidad de su autoridad (lo que hace a la autoridad muy débil). Esta observación, desde un punto de vista de teoría sociológica se asocia a la fragilidad del vínculo y de la interacción que deberá ser encauzado sin las posibilidades de un acuerdo normativo implícito, o incluso con una definición normativa en conflicto, lo cual a pesar de la supuesta asimetría en los recursos de coacción, puede provocar dinámicas de enfrentamiento problemáticas.

fue señalado anteriormente, para así conocer si los encuentros en este horario son más insatisfactorios para la población que los que acontecen en otras horas del día. El resultado: sí, existe mayor insatisfacción con los encuentros con la policía en la noche al compararlos con los que acontecen en horario diurno. En la noche pueden ocurrir encuentros más problemáticos entre policía y población, en parte por las propias conductas de la población (más permisivas), en parte por una mayor proactividad policial que entiende a la noche como una frontera normativa que ambiente mayores controles, o como un tiempo de mayores amenazas⁹⁰. O puede ser que las personas sean más sensibles a ser molestadas por la policía en estos horarios independientemente de los comportamientos que desarrollen la policía o la dinámica de la interacción.

En las interacciones iniciadas por la policía es cuando es más probable el desarrollo de dinámicas y resultados que afectan de manera muy significativa la satisfacción en cada uno de esos encuentros. Cada uno de estos comportamientos representan “costos” de distinto tipo para la población, los cuales revisten distintas formas: en dinero en el caso de multas o “mordidas”, en restricciones a la libertad de movimiento en cateos y traslados, a la integridad física en el uso de la fuerza. La existencia de cualquiera de estos resultados en la interacción genera una mayor insatisfacción en la población. Como se aprecia en el siguiente cuadro, la insatisfacción va aumentando desde los cateos hasta el uso la fuerza, en primer lugar para retener (sujetar, agarrar, incluso empujar) y particularmente en la fuerza de impacto (golpes con puños, patadas, sacar o apuntar con el arma). Debe señalarse que tanto el uso de la fuerza de retención así como el de impacto, llevan al índice de satisfacción a un valor medio por debajo de los casos sin uso de la fuerza, pero que no existe una diferencia significativa entre ambos tipos de uso de la fuerza.

⁹⁰ Las definiciones contrastantes del “tiempo-espacio” pueden ser un catalizador de conflictos entre policía y población (Phillips y Smith: 2000).

Cuadro 5.10 Medias del índice de satisfacción en encuentros iniciados por la policía según dinámicas y resultados



*** $p \leq 0.01$ ** $p \leq 0.05$ * $p \leq 0.1$

a En comparación con la categoría “Sin uso de la fuerza”

No evaluamos aquí si el uso de estas capacidades por parte de la policía fue una respuesta profesional y adecuada a la situación (claramente no lo es en el caso de las “mordidas”), pero cada vez que estos recursos son utilizados aumenta notoriamente la insatisfacción de cada ciudadano, e indirectamente, a través de los propios involucrados o de la difusión de la experiencia, en la satisfacción e imagen global de la población hacia el trabajo policial. En cada encuentro, se está poniendo en juego la satisfacción, la imagen y la posible confianza de la población en la institución policial, y en cierta medida en las autoridades y en la legalidad, y no solamente lograr disminuir la incidencia delictiva (fenómeno que escapa en gran medida al “control” policial) o mantener el “orden público”⁹¹.

⁹¹ En cada encuentro policía –población se produce y reproduce lo que Jacqueline Muniz y Domício Proença denominan la “idea de la policía”, es decir, el conjunto de representaciones y expectativas sociales acerca de la policía, sus roles y funciones sociales. La “idea” de la policía tendrá consecuencias en la forma en que la policía puede afectar el orden social a distintos niveles, tanto en la disuasión, la prevención o la represión, pero particularmente interesante es su influencia en el nivel previo y menos visualizado, de la autorregulación social: cómo las representaciones y las expectativas sociales acerca del accionar policial afectan los cursos de acción y las pautas de relacionamiento de todos los actores sociales (Proença y Muniz: 2006, Muniz y Proença :2007).

5.3 Determinantes de la satisfacción con el desempeño policial en encuentros iniciados por la ciudadanía y en encuentros iniciados por la policía

Hasta aquí hemos evaluado distintos factores, de diferentes niveles, que inciden en la satisfacción de los encuentros con la policía, tanto de aquellos iniciados por la ciudadanía como de aquellos iniciados por la policía, pero de manera bivariada. Para fines de control y para acercarnos a un modelo que explique la satisfacción-insatisfacción con el trabajo policial recurrimos a una técnica de análisis multivariado. Tomando los índices de satisfacción como *variables dependientes* presentamos dos regresiones lineales donde hemos ido incluyendo, paso a paso, las variables independientes más relevantes de las dimensiones que ya hemos analizado. En cada caso se realizaron las pruebas de multicolinealidad y heterocedasticidad manteniéndose las mismas dentro de límites adecuados. La Tabla 5.1 presenta los modelos correspondientes a la satisfacción con los encuentros iniciados por la ciudadanía. Las variables independientes son las siguientes (según diferentes dimensiones de la interacción, y en el orden en que se fueron agregando desde el modelo 1 al 5):

Variables Independientes Satisfacción en los encuentros iniciados por el ciudadano				
	Variables	Descripción	Categorías	Valores
Tipos de encuentros	Solicitar información	El entrevistado señaló que en el encuentro más reciente solicitó información a un oficial de policía	Sí, No	1, 0
	Víctima o testigo de delito	El entrevistado señaló que en el encuentro más reciente se dirigió a un policía por haber sido víctima o testigo de un delito	Sí, No	1, 0
	Protestar comportamiento	El entrevistado señaló que en el encuentro más reciente se dirigió a un policía para protestar por un comportamiento policial que consideró inadecuado	Sí, No	1, 0
Características de los policías	Policías municipales	En el encuentro hubo presencia de policías municipales	Sí, No	1, 0
	Tres o más policías	En el encuentro hubo tres o más policías presentes	Sí, No	1, 0
	Presencia de policía mujer	Entre los policías presentes al menos había una mujer policía	Sí, No	1, 0
Resultados del encuentro	Acusación, cateo, uso de la fuerza	En el transcurso del encuentro el ciudadano: es acusado por el o los policías de haber cometido un delito o una falta administrativa, y/o se revisaron sus pertenencias o cateado a su persona, y/o el o los policías amenazaron con usar o usaron la fuerza en su contra	Sí, No	1, 0
	"Mordida"	En el transcurso del encuentro el o los policías le solicitaron dinero para evitar una sanción o para brindar un servicio o el les ofreció dinero a los policías con similares objetivos	Sí, No	1, 0
Características del ciudadano	Mujer	El entrevistado es mujer	Sí, No	1, 0
	15 a 24 años	En entrevistado tiene entre 15 y 24 años	Sí, No	1, 0
	Universidad	El entrevistado tiene educación universitaria	Sí, No	1, 0

Tabla 5.1. Determinantes de la satisfacción en los encuentros iniciados por el ciudadano

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5
Variables independientes	Beta	Beta	Beta	Beta	Beta
Solicitar información	.179***	.148**	.128**	.143**	.141**
Víctima o testigo delito	-.141**	-.154**	-.103*	-.102*	-.101*
Protestar comportamiento	-.392***	-.402***	-.296***	-.289***	-.291***
Policía Municipal		-.065	-.082	-.071	-.059
Tres o más policías		-.071	-.062	-.050	-.048
Al menos una mujer policía		.032	.005	.013	.017
Acuse falta o delito, cateo, uso fuerza			-.336***	-.309***	-.301***
“Mordida”				-.159***	-.163***
Mujer					.007
15 a 24 años					.070
Universidad					-.039
Constante	.119	.125	.352	.318	.249
R ₂ Ajustado	.213	.214	.313	.335	.334
Cambio R ₂	.222***	.011	.099***	.024***	.007

***p ≤ .001 ** p ≤ .005 *p ≤ .01

El *primer* modelo incluye motivos para el inicio del encuentro relevantes en la relación cotidiana policía-población, que a su vez mostraron distintos niveles de satisfacción en la evaluación de los entrevistados. Por un lado, el coeficiente beta positivo y significativo de las “solicitudes de información” ($\beta=0.179$) nos muestra el tipo de encuentro donde la población está más satisfecha con el desempeño de la policía. Es un tipo de demanda de más sencilla solución que otras, a la vez que la población considera que recibe un trato adecuado. Posiblemente haya mucho por mejorar en el manejo de datos útiles para la población y en la amabilidad de las respuesta, pero no se parte de un vínculo fuertemente deteriorado. Por otro lado, los ciudadanos que inician un contacto como víctimas o testigos de delitos, quedan más insatisfechos con el desempeño de la policía. Esta mayor insatisfacción es entendible, como ya se mencionó, al difícilmente poder obtener una “solución” durante la interacción, pero a ello se debe sumar la sedimentada expectativa del ciudadano de que “no va a tener solución” (expectativa fundada). Finalmente, los encuentros iniciados para protestar por un comportamiento policial son significativamente más insatisfactorios. Los motivos del encuentro nos permiten explicar más de la quinta parte de la varianza del índice de satisfacción ($R_2=.213$).

El *segundo* modelo, agrega características de los policías que participaron del encuentro. Se compara a los policías municipales, los de mayor contacto con la población de Nezahualcóyotl, con los restantes tipos de policías. El coeficiente de la Policía Municipal es negativo, pero no alcanza a ser significativo. Se exploró si el número de policías afectaba la satisfacción en este tipo de encuentros (mejor servicio o por el contrario mayor rechazo o intimidación ante una demanda), el coeficiente es negativo pero no es significativo. Los encuentros que sólo fueron atendidos por mujeres policías fueron marginales, pero con al menos una mujer policía en la escena se alcanza a **16.4%** de los contactos declarados. Se quería conocer si la presencia de mujeres policías favorecía una cara más “amable” en este tipo de encuentros, pero los coeficientes fueron cercanos a cero sin ser significativos. Las variables disponibles sobre los policías no lograron una mejor explicación de la satisfacción de los ciudadanos con este tipo de encuentros.

En el *tercer* modelo, incluimos un conjunto de “resultados” negativos para el ciudadano que en primera instancia no deberían vincularse a encuentros iniciados por la población: revisiones, acusaciones o uso de la fuerza por parte de la policía. El coeficiente beta es negativo y significativo ($\beta=-.336$). Como puede apreciarse en la columna correspondiente al Modelo 3 en la Tabla 5.1, el coeficiente de “protestar un comportamiento policial” mantiene su sentido y significatividad, pero disminuye su magnitud comparación con el modelo anterior. Es decir, parte de su efecto negativo en la satisfacción eran por la presencia de alguna de estas acciones, más explicables en un tipo de encuentro iniciado por el ciudadano pero de mayor conflictividad. En menor medida, sucede lo mismo con el coeficiente de “víctima o testigo de delito” lo cual nos habla sobre los problemas presentes en este tipo de encuentros y sobre las difíciles relaciones de la policía y la población a la que atiende.

En el *cuarto* modelo, incluimos otra variable acerca de lo que acontece durante el encuentro, en este caso solicitudes de “mordida”. Si bien es minoritaria la presencia en este tipo de encuentros, nos muestra la extensión de la práctica no sólo asociada a la posibilidad de evitar una sanción, sino también como condición para brindar un “servicio”⁹². Con la inclusión de dicha variable se alcanza a explicar la tercera parte de la varianza del índice de satisfacción ($R_2=.335$).

Finalmente, en el *quinto* modelo, se incluyeron variables sociodemográficas de los entrevistados. Se quería conocer si la población con educación universitaria quedaba más insatisfecha con este tipo de encuentros y también si las nuevas generaciones también eran más exigentes (representados en jóvenes de 15 a 24 años). Además, si existía diferencias en la satisfacción por sexo. No se obtuvieron resultados significativos. Aunque por sencillez expositiva no se incluyó como un sexto modelo, se probaron distintas interacciones entre variables para saber si los efectos sobre la

⁹² Solicitar una “mordida” para brindar un servicio público previsto como gratuito es una práctica bastante extendida en muchas agencias gubernamentales de México. El mejor seguimiento de la extensión de dichas prácticas para un número importante de servicios públicos en México (con interesantes variaciones según las entidades federativas) lo brinda el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno que desde el 2001 y cada dos años realiza Transparencia Mexicana. www.transparenciamexicana.org.mx

satisfacción se especifican con más fuerza o eran condicionales a ciertas combinaciones de variables, por ejemplo, mujeres o entrevistados con educación universitaria que fueron víctimas o testigos de delitos, o mujeres que interactuaron con al menos una mujer policía, los resultados no fueron significativos. El modelo final nos muestra como la satisfacción en los encuentros iniciados por los ciudadanos depende de lo que acontece en las interacciones y no de las características de quienes las protagonizan: depende del tipo de situación que se plantea a la policía, donde pesa la diferencial posibilidad de dar algún tipo de “solución” ante una demanda, así como también de que no acontezcan resultados desfavorables como ser revisado, acusado de algún delito o falta o que se les solicite alguna “mordida”.

Considerando ahora como variable dependiente al índice de satisfacción con encuentros iniciados por la policía, la Tabla 5.2 presenta los modelos correspondientes y sus resultados. Las variables independientes son las siguientes (presentadas según pertenezcan a diferentes dimensiones de la interacción, y en el orden en que se fueron agregando a los modelos del 1 al 8):

Variables Independientes Satisfacción en los encuentros iniciados por el policía				
	Variables	Descripción	Categorías	Valores
Tipos de encuentros	Falta de tránsito	El entrevistado señaló que en el encuentro más reciente un policía lo detuvo por una falta de tránsito	Sí, No	1, 0
	Revisión en transporte público	El entrevistado señaló que en el encuentro más reciente la policía se dirigió a él por una revisión en un medio de transporte público	Sí, No	1, 0
	Delito o falta	El entrevistado señaló que en el encuentro más reciente un policía se dirigió a él porque supuestamente cometió un delito o una falta administrativa	Sí, No	1, 0
Tiempo	Noche	El último encuentro con la policía ocurrió entre las 10 de la noche y las 5 de la mañana	Sí, No	1, 0
Características de los policías	Policías municipales	En el encuentro hubo presencia de policías municipales	Sí, No	1, 0

Resultados del encuentro	Policías ministeriales	En el encuentro hubo presencia de policías ministeriales del Estado de México	Sí, No	1, 0
	Tres o más policías	En el encuentro hubo tres o más policías presentes	Sí, No	1, 0
	Presencia de policía mujer	Entre los policías presentes al menos había una mujer policía	Sí, No	1, 0
	Cateos	En el transcurso del encuentro el ciudadano fue revisado en sus pertenencias o cateado en su persona por la policía	Sí, No	1, 0
	Traslados	En el transcurso del encuentro el ciudadano fue trasladado por la policía a un lugar distinto de donde se inició el mismo	Sí, No	1, 0
	Acusación	En el transcurso del encuentro el ciudadano fue acusado de haber cometido un delito o una falta administrativa	Sí, No	1, 0
	"Mordida"	En el transcurso del encuentro el o los policías le solicitaron dinero para evitar una sanción o para brindar un servicio o el les ofreció dinero a los policías con similares objetivos	Sí, No	1, 0
	Multa	En el transcurso del encuentro el ciudadano recibió una multa por parte de la policía	Sí, No	1, 0
	Uso de la fuerza retención	En el transcurso del encuentro la policía amenazó al ciudadano con usar la fuerza o le sujetó o empujó	Sí, No	1, 0
	Uso de la fuerza impacto	En el transcurso del encuentro la policía cacheteó, jalo de los pelos, golpeó con los puños o patadas, el tolete u otro objeto y/o sacó su arma, apuntó su arma o disparó su arma al ciudadano	Sí, No	1, 0
Características del ciudadano	Mujer	El entrevistado es mujer	Sí, No	1, 0
	15 a 24 años	En entrevistado tiene entre 15 y 24 años	Sí, No	1, 0
	Universidad	El entrevistado tiene educación universitaria	Sí, No	1, 0

Tabla 5.2 Determinantes de la satisfacción en los encuentros iniciados por la policía

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8
Variables independientes	Beta	Beta	Beta	Beta	Beta	Beta	Beta	Beta
Falta de tránsito	-.172***	-.181***	-.173***	-.145**	-.178***	-.151***	-.192***	-.191***
Revisión transporte o vehículo	.168***	.152***	.195***	.185***	.157***	.140**	.112**	.115**
Delito o falta administrativa	-.202***	-.196***	-.187***	-.143***	—	—	—	—
Noche		-.122**	-.143***	-.119**	-.115**	-.116**	-.045	-.035
Policías municipales			.141***	.131**	.119**	.121**	.086*	.080
Policía Ministerial Estado de México			-.032	-.024	-.026	-.032	-.038	-.053
Tres o más policías			-.149***	-.118**	-.117**	-.095*	-.046	-.030
Presencia mujer policía			-.083	-.083	-.080	-.069	-.074	-.081*
Cateos				-.084	-.057	-.046	-.010	-.027
Traslados				-.184***	-.142***	-.129**	-.053	-.050
Acusaron delito o falta					-.272***	-.250***	-.142***	-.146***
Mordida						-.121**	-.110**	-.108**
Multa						-.005	-.004	-.015
Uso de la fuerza retención							-.224***	-.218***
Uso de la fuerza impacto							-.319***	-.322***
Mujer								-.102**
Jóvenes (15 a 24 años)								-.043
Universidad								-.111**
Constante	.082	.142*	.575*	.691**	.739**	.708**	.770***	.955***
R₂	.102	.114	.154	.191	.235	.242	.336	.350
Cambio R ₂	.111***	.015**	.051***	.041***	.061***	.012*	.095***	.019**

***p ≤ .001 ** p ≤ .005 *p ≤ .01

En el *primer* modelo de la Tabla 5.2 de determinantes de la satisfacción de encuentros iniciados por la policía, se incluyeron motivos para su inicio frecuentes y/o que habían alcanzado valores sensiblemente lejos del valor medio del índice de satisfacción. En primer lugar las faltas de tránsito tienen un coeficiente negativo y significativo ($\beta = -.172$), indicando que generan una menor satisfacción en los entrevistados. De manera similar ocurre cuando el encuentro es iniciado porque la policía señala que se está cometiendo un delito o falta administrativa ($\beta = -.202$), encuentro de menor frecuencia pero de gran importancia para la función policial. En ambos casos existen un conjunto de “costos” implícitos a estos encuentros, monetarios y no monetarios. De los encuentros iniciados por la policía, asociados en su gran mayoría a formas de “control” sobre la población, la una mayor satisfacción se alcanza en los encuentros iniciados para revisión del transporte público ($\beta = .168$). Ya hemos mencionado cómo en estos controles la sensación de mayor seguridad puede compensar las molestias vinculadas, más aún en determinadas coyunturas de preocupación ciudadana por ciertas modalidades delictivas. Tampoco hay que descartar una cuota de “normalidad” con que puede experimentarse controles de esta naturaleza para la población que utiliza el transporte público. Los motivos del encuentro nos permiten explicar la décima parte de la varianza del índice de satisfacción ($R^2 = .102$).

En el *segundo* modelo, incluimos una variable temporal relevante para los encuentros de control: si fue durante el “día” o en la “noche”. Ya hemos señalado la importancia simbólica de la frontera entre ambos espacios y de las expectativas contrastantes que pueden poner en juego policía y población. Controlando por los motivos del encuentro ya incluidos, si los contactos son en la “noche” el índice de satisfacción disminuye significativamente. Los coeficientes de los motivos de contacto se mantienen en magnitud, sentido y significatividad similares a los del primer modelo.

En el *tercer* modelo, incluimos las características de los policías presentes en el encuentro. Si participan policías municipales, controlando por las variables ya incluidas, se eleva la satisfacción de los entrevistados. En el caso de los policías ministeriales del Estado de México el coeficiente tiene sentido negativo, pero su magnitud es pequeña y carece de significatividad. La presencia de tres policías o más en los encuentros de

“control” muestra un coeficiente negativo y significativo ($\beta=-.149$) que indica una menor satisfacción en los entrevistados. El número de policías presentes puede causar mayores molestias y percepción de acoso en la población objeto de un control, o realmente favorecer que se desarrollen otras formas de coerción que son las que aumentan la insatisfacción ciudadana. Por ejemplo, el número de policías puede propiciar mayores demostraciones de fuerza (cuando podría ayudar a contenerlas). Pero también la cadena causal puede ser en sentido inverso, encuentros problemáticos implican la presencia de varios policías. En este sentido, es la expectativa de confrontación en un operativo o la confrontación previa la causa de la insatisfacción y del mayor número de policías y no al revés. No siempre puede establecerse con claridad la secuencia temporal de los eventos con las dificultades que ello genera para la imputación causal entre fenómenos⁹³. Finalmente, se incluyó la variable “presencia de una mujer policía”, con la expectativa de encontrar mayor satisfacción en encuentros de “control” a partir de mejores capacidades de comunicación. Sin embargo el coeficiente tuvo sentido negativo, aunque no fue significativo. La explicación de la varianza del índice de satisfacción alcanza para el modelo 3 al 15% ($R_2=.154$).

En el *cuarto* modelo, hemos incluido dos importantes acciones que pueden derivarse de un encuentro policía – ciudadanía. Un cateo a persona o pertenencias y un traslado policial a algún lugar diferente a dónde se inició el encuentro. Los coeficientes son negativos en su sentido, pero solamente es significativo el correspondiente a los traslados ($\beta=-.184$). Que los cateos y revisiones no sean significativos parece revelar poca sensibilidad en la evaluación de la satisfacción por parte de la población, como si no fueran un “costo” suficiente, o como si se aceptaran con más legitimidad por parte de la comunidad. También ante expectativas más negativas en el encuentro el sólo ser revisado puede considerarse como una ganancia, no generando mayores insatisfacciones con el trabajo policial. Al incluir estas variables disminuye la magnitud de algunos de los coeficientes de los motivos del encuentro como son las faltas de tránsito o faltas administrativas.. La explicación de la varianza casi alcanza a la quinta parte ($R_2=.190$).

⁹³ En este sentido cobra relevancia conocer de más cerca la temporalidad de los hechos que se desarrollan en los encuentros con la población, para poder establecer estas cadenas. Son necesarios abordajes metodológicos que aporten descripciones de mayor densidad de los encuentros para complementar los resultados de encuesta.

En el *quinto* modelo, se incluye otra posible resultante negativa de un encuentro con la policía: ser acusado de cometer un delito o una falta administrativa. En este caso, en la tipología de motivos del encuentro una categoría corresponde a esta acusación, sin embargo, existen varios casos donde el encuentro se inicia por otros motivos, pero en algún momento la policía realiza tal acusación. El número de casos donde esto ocurre es similar el de casos que se inician por dicho motivo. Al incluir esta variable más general hemos sacado del modelo la variable de motivo del contacto por delito o falta administrativa, ya que está contenida en la anterior. Su magnitud pasa a ser la más elevada del modelo, de signo negativo y significativa ($\beta=-.272$), y la explicación de la varianza ya casi alcanza a la cuarta parte ($R_2=.235$).

En el *sexto* modelo incluimos las mordidas. Como es esperable por el costo monetario implicado, si le solicitaron o tuvo que ofrecer una mordida, el índice de satisfacción disminuye ($\beta=-.121$). Es interesante observar que decrece la magnitud del coeficiente negativo de los encuentros iniciados por faltas de tránsito, pero levemente, sin perder significatividad. Los encuentros que se originan por faltas de tránsito son más insatisfactorios para la población que otros contactos iniciados por la policía independientemente de los costos económicos de una mordida. Otros rasgos más allá de los costos económicos hacen que los encuentros por faltas de tránsito sean mal evaluados. Las multas, por su parte, son en muy pocos casos y tienen un coeficiente muy cercano a cero que no es significativo. Las faltas de tránsito son encuentros donde ambos actores han incorporado la alta probabilidad de una mordida y ya está asociado a la búsqueda de ese recurso por parte de la policía. La población ha desarrollado expectativas desde una consideración de ilegitimidad de los objetivos del encuentro, y por tanto desde una general evaluación negativa. Por otro lado, los policías suelen comentar que este es un ámbito de trabajo donde reciben cotidianamente la agresión y el rechazo por parte de la población, lo cual potencia una dinámica de relacionamiento que afecta directamente la calidad del trato interpersonal. Además (o como causa de lo anterior) hay que agregar factores relacionados con la diferencia de status que el automovilista puede auto-imputarse en relación al policía, con el consiguiente aumento de la insatisfacción por ser detenido y molestado en su circulación. En todo caso, si la

capacidad de obediencia de la población sólo se deposita en la posibilidad de sanción, y no en algún tipo de creencia en la legitimidad de la autoridad, estamos delante de un vínculo social frágil, donde la interacción no puede encauzarse por un acuerdo normativo implícito, o donde este sólo se circunscribe a dar el monto de dinero más o menos establecido, muy pautado en términos de interacción lingüística, para que cada quién siga su camino. Con la inclusión de las “mordidas” disminuyen levemente las magnitudes de los coeficientes de las acusaciones de delitos y faltas y de los traslados, pero mantienen su sentido y significatividad.

En el *séptimo* modelo, incluimos una de los posibles resultados más importantes de un encuentro, capacidad definitoria de la labor policial y clave para relación policía y sociedad: el uso de la fuerza. En los encuentros donde se haya aplicado la fuerza por parte de la policía, tanto de retención como de impacto⁹⁴, la satisfacción disminuye significativamente ($\beta=-.224$ y $\beta=-.319$, respectivamente). El resultado era bastante previsible. Más interesante es la disminución de magnitud y/o significatividad del coeficiente de otras variables ya ingresadas. La magnitud del coeficiente de los traslados decrece, mantiene el sentido, pero deja de ser significativo. El uso de la fuerza asociada a los traslados se lleva gran parte de su efecto. Si bien no podemos establecer la secuencia temporal de uso de la fuerza y traslado, la menor visibilidad de los traslados es un escenario que puede favorecer el abuso en la fuerza física. La asociación ente traslados y abuso en el uso de la fuerza es un resultado que ya fue señalado para la Ciudad de México por la reciente investigación de Fundar A.C. (Naval, Salgado: 2006). Igual cambio en la magnitud de coeficiente se presenta en la variable “noche”, que mantiene su sentido pero deja de ser significativo. Disminuyó su magnitud al ingresar la variable “traslados” y deja de ser significativo al ingresar las distintas modalidades de “uso de la fuerza”. Es decir, si bien los encuentros iniciados son mucho menos frecuentes en esta franja horaria, son encuentros más problemáticos que propician dinámicas como traslados y uso de la fuerza, factores que impactan en la menor evaluación de las distintas dimensiones consideradas en la satisfacción con el desempeño de la policía. Las policías encuentran más comportamientos que ameritan acusaciones, traslados o uso de la fuerza en horarios nocturnos y/o en estas horas

⁹⁴ Fuerza de retención (amenaza, sujetar, agarrar, empujar) y Fuerza de impacto (golpes con puños, patadas, sacar o apuntar con el arma, disparar)

consideran que normativamente es más válido aplicarlos a la población. Controladas estas variables, si el encuentro iniciado por la policía fue en la noche no motiva mayor insatisfacción en los entrevistados. Se refuerza la idea de una baja expectativa hacia el comportamiento policial reflejada en una sensibilidad ciudadana básica en su evaluación de la satisfacción, al menos con respecto a los “costos” más instrumentales. Cateos o traslados no afectan la satisfacción en los encuentros iniciados por la policía, sólo generan una mayor insatisfacción situaciones más “costosas” como una “mordida”, una acusación por una falta o delito, o que se haya aplicado algún nivel de fuerza física.

En el *octavo* modelo, incluimos variables sociodemográficas de los ciudadanos de Nezahualcóyotl que tuvieron un contacto con la policía en los últimos seis meses. Controlando por los tipos de contacto, características de los policías y diversas dinámicas y resultados, las mujeres muestran una menor satisfacción con el trabajo de la policía en los encuentros ($\beta = -.102$). La actitud general “imperativa” con la que suele abordar la policía los encuentros de control puede afectar esta evaluación. Por otro lado, algunos resultados de investigación en EE.UU. señalan una asociación entre las personas de sexo femenino y mayores muestras de irrespeto a las órdenes de autoridades policiales, pero sin escalar a mayores niveles de resistencia (Engel: 2003). El grupo de jóvenes de 15 a 24 años, también al controlar por tipos de encuentro y dinámicas, tiene un coeficiente beta negativo, pero no es significativo. Finalmente, los entrevistados con educación universitaria sí quedan más insatisfechos con el trabajo policial que la población con menos nivel educativo ($\beta = -.111$). El resultado nos habla de mayores exigencias en el trato y en las acciones de los policías por parte del sector más educado de la población del municipio. Si la realidad de las prácticas y de la relación con la ciudadanía no es mejorada, la tensión y la insatisfacción ciudadana con el desempeño policial puede acrecentarse⁹⁵. Existen muchos “públicos” en la evaluación de las acciones de cualquier institución de gobierno y no es la excepción con la policía. Lo que un grupo social puede aplaudir otro puede considerarlo injustificable, algo común e

⁹⁵ Es interesante anotar que en el último modelo, el coeficiente de sentido negativo de la variable “presencia de una mujer policía”, resultó levemente significativo. Es decir, menor satisfacción si en el encuentro estaba presente al menos una mujer policía. No es el mejor indicador posible, pero no sirve como indicio de que la simple incorporación de mujeres bajo el supuesto de mejores condiciones individuales para brindar un mejor trato y servicio al ciudadano, como podría pensarse, no parece ser suficiente.

inevitable en las decisiones políticas modernas. En la actual coyuntura de mayores riesgos y ansiedad ante la inseguridad el aumento de controles policiales parece capitalizar más simpatías que rechazos en la población en general. Pero, a su vez, el discurso de los derechos y de la una policía que debe orientarse a “servir al ciudadano” se ha cobrado mayor legitimidad (al menos como discurso), y posiblemente ha impactado más en los sectores más educados. Si las policías no legitiman y “controlan sus controles” bajo una mirada más orientada a los derechos de la población, la ganancia del aval general de la sociedad puede pagarse con mayores niveles de insatisfacción. Generalmente, en entornos con mayor variación socioeconómica que el municipio de Nezahualcóyotl, dicha tensión se resuelve por la vía de aumentar la ya existente selectividad de los controles hacia los sectores más desfavorecidos y con menos voz pública. En este último modelo, la explicación de la varianza del índice de satisfacción llega al 35% ($R_2=.350$).

Los encuentros iniciados por la policía, por sus características, tienen una peor evaluación de la personas que los han experimentado que los encuentros iniciados voluntariamente por la población. Las variaciones de índice de satisfacción en dichos encuentros depende parcialmente de la presencia o no de las “sanciones” (legales o ilegales) más importantes que un policía puede imponer en una interacción: usar la fuerza, acusar de un delito o falta, solicitar una “mordida”. Un resultado que parece previsible. Sin embargo, nos sirve para recordar que cada uso innecesario o inadecuado de dichas atribuciones (en la “mordida” en todos los casos), excede en sus consecuencias negativas las específicas de cada encuentro (importantes en sí mismas) para afectar también las relaciones con la comunidad y la imagen y confianza en la institución policial, así como la forma en que se percibe que es aplicada la ley.

La presencia de otros “costos” menores generó diferencia en la satisfacción de los entrevistados, tal como ser revisado en persona o pertenencias. Normalización de la práctica, mayor legitimidad, o escasas exigencias ante expectativas más negativas en los encuentros. La interacción de los cateos con el nivel educativo universitario, no incluida en el modelo, mantuvo el sentido negativo y si bien tuvo mayor magnitud igualmente no fue significativo. Por otro lado, más allá de mordidas los encuentros iniciados por faltas

de tránsito generan una mayor insatisfacción. Ya nos hemos referido al marco conflictivo propio de dichos encuentros. Hasta aquí los principales factores propios de la *situación* de interacción que generaron variaciones en la satisfacción ciudadana. Sin embargo, algunas características generales de las *personas* a las que la policía se dirigió, independientemente de las situaciones, como el sexo y el nivel educativo también incidieron en la satisfacción. Debe reflexionarse acerca de las características de las prácticas policiales de control que hace que en general las mujeres tengan una mayor insatisfacción con el desempeño de las policías. A su vez, si la población con mayor educación tiene mayor insatisfacción en sus encuentros con la policía, ante un entorno deseable de mejora educativa, se elevaran las exigencias para la policía en su relacionamiento con la comunidad. Si el vínculo con la ciudadanía no sufre importantes cambios que mejoren los términos de intercambio conflictivos, y parcialmente insatisfactorios, que se desarrollan en el municipio, la propia idea de la policía no se verá modificada en la población. Y sin confianza y colaboración ciudadana también se verá comprometida la eficacia en sus objetivos más directamente vinculados a la seguridad pública.

5.4 La importancia de la percepción de la “calidad del trato” interpersonal en las detenciones policiales

5.4.1 “Resultados” y “calidad del trato” como determinantes de la satisfacción en detenciones policiales

La gran mayoría de las propuestas actuales de actuación policial coinciden en señalar a la colaboración y confianza de la población como una condición necesaria para lograr mayores niveles de eficacia. Si es que la policía puede prevenir o sancionar los delitos esto depende en gran medida de información o colaboración de la población. Bajo este presupuesto, la legitimidad de actor policial se transforma en una pieza central de cualquier proceso de cambio, y la legitimidad se construye en parte por performance, por resultados, pero también la legitimidad se construye por la percepción de justicia en el trato, en los procedimientos de actuación (Tyler y Sunshine: 2003). Siguiendo esa

línea cada encuentro con el ciudadano cuenta para la construcción de confianza en la Policía (Horowitz: 2007).

Estas son perspectivas tradicionales en el análisis sociológico, la obediencia a la autoridad no sólo responde a la constelación de intereses del individuo, también la creencia en la legitimidad de la norma (clásicamente, Weber:1964), sustentada parcialmente en la manera en que la policía aplica la ley cotidianamente. Esta mirada es retomada en gran medida por Tom Tyler (1990) al dar un lugar relevante a la justicia de los procedimientos, independientemente de los castigos, en su explicación de porqué la gente obedece la ley. Esta perspectiva también la hemos incluido en nuestra propuesta conceptual acerca de las principales dimensiones que analíticamente conforman las interacciones entre policía y sociedad.

La evaluación de la calidad del trato interpersonal que hemos analizado en primer lugar en este capítulo, puede ser utilizado como un indicador proxy de las calidad de los procedimientos que llevó a cabo la policía. A partir del acuerdo-desacuerdo con las frases: “los policías fueron respetuosos en su trato” y “los policías tomaron en cuenta sus derechos”, construimos un índice de calidad de la relación (alfa de Cronbach .923). Si la calidad del trato interpersonal sólo refleja la existencia o ausencia de castigos en los encuentros con la policía, podría considerarse que ésta evaluación está determinada en gran medida por una dimensión instrumental subyacente. En cambio, si la percepción de la calidad del trato es un factor independiente de la presencia o ausencia de castigos en la evaluación final de la satisfacción del trabajo policial, dicha percepción abre un campo propio para mejorar la relación con la sociedad y la satisfacción con la policía. Más allá de los costos hacia la población que están implícitos en gran parte de la función policial, en los controles que debe realizar sobre la población, la forma en que aplica o no dichas capacidades es un elemento relevante en la construcción de su legitimidad y de la evaluación final de su trabajo.

Basados en los resultados de las investigaciones que Thibaut y Walker realizaron acerca de la satisfacción con los procesos judiciales, -en los que encontraron dos factores causales: el resultado del juicio (favorable o desfavorable) y la manera en que el juicio

había sido conducido-, Tyler y Folger (1980) extienden la hipótesis a la satisfacción en los encuentros policía – ciudadanos. Esta debe ser una preocupación importante para una agencia gubernamental como la policía que por sus funciones debe asignar decisiones con resultados negativos para la población, a la vez que necesita contar con su confianza y colaboración.

Tyler y Folger analizan dos tipos de encuentros entre la policía y los ciudadanos: solicitudes de asistencia a la policía para resolver un problema y situaciones en que la policía detiene a un ciudadano por un supuesto delito o falta. En ambos casos consideran que hay un resultado deseable, la solución del problema en el primer caso y evitar ser citados a comparecer ante un juzgado en el segundo. La hipótesis básica es que los ciudadanos perciben de manera diferencial la justicia en la manera en la que fueron tratados y que esas percepciones afectaran la satisfacción con el encuentro independientemente de resultado favorable o desfavorable del encuentro. Así también hay que considerar que es posible que la percepción de la justicia en el trato sea simplemente derivada del resultado favorable o desfavorable. Sin embargo, si se obtiene una contribución independiente de ambos aspectos se puede decir que los ciudadanos están interesados en sus encuentros con la policía tanto de obtener un resultado deseado así como ser tratado en la manera que consideran apropiada para ese tipo de encuentros.

En sus resultados encuentran que para los dos tipos de encuentros la manera en que percibieron los ciudadanos que fueron tratados se encuentra correlacionada con el resultado del mismo, indicando que se trata de dos dimensiones distintas pero no independientes de la experiencia. A su vez, tanto el resultado de la experiencia como la percepción de un adecuado tratamiento contribuyen independientemente a explicar la satisfacción con la policía en el encuentro. Taylor y Folger señalan:

“This study suggests that, as with fair courtroom procedures, a fair manner of treatment by the police can reduce de negative impact of their failing to provide desired outcomes.” (1980: p.288).

Podemos volver sobre nuestros datos y observarlos bajo una hipótesis que mantiene similitudes con dicha perspectiva. En nuestro caso en Nezahualcóyotl, no contamos con el resultado final que tuvieron encuentros iniciados por una solicitud de asistencia o de informar acerca de un problema. Sin embargo, si podemos saber si se evitaron o no algunos resultados negativos en el caso de distintos tipos de detenciones realizadas por la policía. Las detenciones que consideraremos son las iniciadas por faltas de tránsito, por retenes a vehículos y detenciones por sospecha en la vía pública o al ingreso de un edificio, que representan más de la cuarta parte de los últimos encuentros con la policía. Consideraremos varios posibles resultados negativos que el ciudadano buscará evitar en esos encuentros, en función de las dinámicas posibles que hemos descrito con anterioridad. En este sentido consideraremos como desfavorables cualquiera de los siguientes resultados: 1) tener un costo económico en la forma de una multa o de una mordida, 2) que la policía haya amenazado o usado la fuerza, 3) que se haya realizado una acusación de haber cometido un delito o falta administrativa o que 4) la policía haya trasladado a la persona a otro lugar distinto del inicio del encuentro. A partir de la presencia de al menos uno de estos resultados desfavorables hemos construido una variable dicotómica.

En segundo lugar, consideramos la anterior dimensión “*calidad del trato interpersonal*”, conformada por dos ítems, y que formaba parte del previo índice de satisfacción como variable independiente (“índice de calidad en el trato”), mientras que como variable dependiente sólo contamos con transformar la pregunta de qué tan satisfecho está con el trabajo que realizó la policía en una variable dicotómica de *satisfacción con el trabajo policial*. Consideramos que la percepción de respeto y de consideración de derechos es lo que mejor representa la idea de trato adecuado por parte de los entrevistados en un encuentro con la policía, aunque es claro que es necesario indagar con mayor profundidad los sentidos que la población asigna al “respeto” y a “sus derechos”. Como señalamos anteriormente en este capítulo, puede ser que ante expectativas muy negativas sobre la actuación policial, se considere un trato “respetuoso” simplemente no haber sido golpeado o llevado ante un Juez calificador.

La variable dependiente sólo la construimos por una única pregunta sobre la satisfacción con el trabajo policial en el encuentro. Es débil en su construcción, pero es una pregunta que se ha mostrado consistente en sus resultados en función del tipo de encuentro y de las dinámicas existentes en él. Existe una fuerte relación positiva entre ambas variables (índice de calidad en el trato y satisfacción con el trabajo policial, $r = .580$, $p \leq .001$), con la posibilidad de considerar que estamos ante un *explicación endógena* por tratarse la “calidad en el trato” de una dimensión de la satisfacción (tal como la hemos utilizado en nuestro anterior análisis). Pero siguiendo los estudios señalados hemos considerado interesante plantear la perspectiva de hacer jugar la calidad del trato interpersonal y la existencia o no de un resultado negativo como dos posibles explicaciones de la satisfacción general con el trabajo de la policía en un encuentro.

Ambas variables propuestas como explicativas de la satisfacción, el resultado favorable o desfavorable del encuentro y la calidad del trato en el encuentro, se encuentran relacionadas negativamente ($r = -.339$, $p \leq .001$). Es decir, las personas que tuvieron un resultado desfavorable consideran que no fueron tratados de una manera adecuada. Esta relación es clara para nuestro caso donde incluimos como resultados negativos casos de uso de la fuerza o de una mordida, sin embargo consideramos que igualmente es posible pensar en una consideración de trato “justo” en la percepción de la población incluso en casos de comportamiento ilegal pero extendido y hecho rutina como es el caso de las “mordidas”. Más allá de los parámetros de los ciudadanos sobre la calidad de un trato con la policía, se trata de conocer la existencia de una contribución independiente en la probabilidad de que un encuentro con la policía sea satisfactorio para la población.

Tomando como variable dependiente dicotómica la satisfacción con el trabajo policial con el encuentro, presentaremos una regresión logística que nos permite observar como influye en la probabilidad de que un encuentro sea satisfactorio con la policía el resultado favorable o desfavorable del encuentro y el valor del índice de calidad en el trato interpersonal. Incluiremos en el modelo variables sociodemográficas de control. Lo presentamos mediante la siguiente ecuación:

$\ln \text{Prob} [P (1-P)] = \beta_0 + \beta_1 \text{ Resultado} + \beta_2 \text{ Calidad del Trato} + \beta_3 \text{ Mujer} + \beta_4 \text{ Universidad} + \beta_5 \text{ Jóvenes} + \text{Error}$

Donde $\ln \text{Prob} [P (1-P)]$ es el logaritmo natural de la razón de momios, es decir, el cociente entre la probabilidad de que el individuo haya tenido un contacto satisfactorio con la policía (P) y de que no lo haya tenido (1-P). Siendo las variables explicativas las siguientes:

Resultado = valor 1 si es desfavorable y 0 si es favorable

Calidad del trato = valor del índice Media 0, Desvío estándar 1, Mín. -1.72, Máx. 1.33

Sexo = valor 1 si es Mujer y 0 si es Hombre

Universidad = valor 1 si asistió a la universidad, 0 si no ha asistido.

Jóvenes (15 a 24 años) = valor 1 si tiene 15 a 24 años, 0 otra edad

Tabla 5. 3. Coeficientes de regresión logística y coeficientes exponenciales de la probabilidad de tener un encuentro satisfactorio con la policía en Ciudad Neza (2005)

Variables independientes	Coef. Beta	Exp. Beta
Calidad del trato	1.536* **	4.647
Resultado desfavorable	-1.001**	.368
Sexo (Mujer)	-.488	.614
Universidad	-.985	.374
Jóvenes (15 a 24 años)	.646	1.908
Constante	-.139	.870
Nagelkerke R Square	.497	

* ** $p \leq 0.1$ ** $p \leq 0.5$

Como resultado, el aumento en una unidad del índice de calidad del trato genera el mayor coeficiente beta con impacto positivo significativo ($\beta = -1.539$) sobre la razón de momios para que una detención realizada por la policía sea satisfactoria para el ciudadano. Es un resultado que nos habla de la posibilidad, y la capacidad policial, para poder aminorar los efectos de decisiones que suelen ser negativas para el ciudadano. Destaca la importancia de la percepción ciudadana sobre la legitimidad de las acciones policiales y la forma de manejar las situaciones, más allá de la existencia de costos como un traslado o incluso el uso de la fuerza.

Claro que el mismo resultado también muestra su perfil problemático a partir de aquello que la población está considerando como un trato “respetuoso”. Volvemos a señalarlo, es posible que un bajo umbral de “buen trato” esté aún lejos de posicionar a la relación policía ciudadano bajo condiciones de “justicia procedimental” mucho más exigentes y ajustadas a criterios enmarcados en la legalidad. Ahondar en los significados sociales, de ciudadanía y policía acerca del “respeto”, la consideración de los “derechos” y la “justicia” son objetivos necesarios de investigación buscando abordajes metodológicos que permitan una descripción más densa de los sentidos y mutuas expectativas. En segundo lugar, y como una contribución independiente, un resultado negativo (una multa, una “mordida”, un traslado, el uso de la fuerza) (Exp. B=.368) hace disminuir significativamente la razón de momios para que un encuentro sea satisfactorio para el ciudadano.

La percepción del respeto a la persona por parte del policía determina en gran medida la satisfacción con su trabajo, incluso tomando en cuenta aquellos aspectos que más costos, daños o molestias pueden causar en la población. Las funciones que debe ejercer la policía en sus encuentros con la población la colocan en una situación donde son esperables reacciones negativas y resistencia a la autoridad. En este sentido, son claros los efectos negativos que sobre los derechos de las personas y sobre la confianza institucional provocan los abusos en la función policial. Pero también los casos en los que la actuación policial es adecuada y necesaria, la conflictividad se agrava si la población la percibe como abusiva o arbitraria. Ello no debe llevar a la omisión de la acción de la autoridad policial, pero sí coloca sus decisiones muchas veces en un delicado equilibrio, donde es claro que debe existir mayor reflexividad institucional sobre las formas de abordaje cotidianas hacia la ciudadanía para la construcción de una nueva imagen, legitimidad y formas de acción alejadas del arbitrio y la prepotencia⁹⁶.

⁹⁶ Ante la ilegitimidad con que se percibe al policía en su pretensión de prestigio por la posición de autoridad que ocupa, sólo la capacidad de coerción y de detención y presentación ante otras instancias, es decir la capacidad de sanciones negativas bastante costosas, evita que los conflictos se manifiesten. Cuando se sabe que se puede evitar o superar esta dimensión coercitiva es que queda de manifiesto la falta de legitimidad con que se percibe sus pretensiones de autoridad. Como lamentables ejemplos están los numerosos casos de enfrentamientos directos con la policía, cuando son echados a la fuerza en diversos operativos ante otros actores más numerosos, o llegando casos en los que son detenidos como rehenes, o los casos de intentos (y no solo intento) de linchamiento.

Se deben crear las condiciones necesarias en las policías de México para que los procedimientos que orientan sus decisiones cotidianas, sean más cercanos a la ley y al respeto a los derechos, creando paulatinamente mayor legitimidad y apoyo social, y así atenuar la conflictividad de las resistencias esperables por los resultados negativos que genera (Fix-Fierro y López Ayllón: 2002).

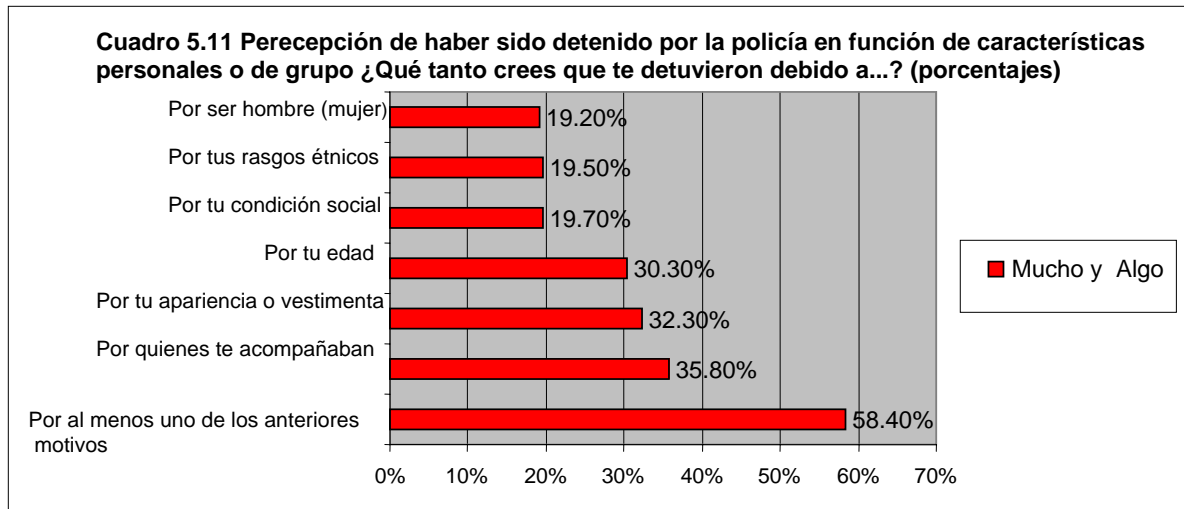
5.4.2 Percepción de “profiling” en las detenciones a los jóvenes en el Distrito Federal

La importancia de las percepciones de la población sobre la forma de la actuación policial⁹⁷ y la generación de dinámicas conflictivas entre policía y comunidad, también las podemos observar en datos ya no del Municipio de Nezahualcóyotl, sino para jóvenes del Distrito Federal. En la encuesta realizada por INICIA A.C. en el marco de su Evaluación del Cumplimiento de los Derechos Fundamentales de las y los Jóvenes en México, Distrito Federal, se preguntó a los entrevistados que habían sido detenidos por la policía qué tanto creían que los habían detenido en función de una serie de características personales. Es decir, detenciones en función de pertenecer a alguna categoría, característica o grupo social y no en función de su comportamiento. Esto es lo que se llama percepción de “profiling”, un elemento importante en la evaluación de la justicia de los procedimientos policiales por parte de la población, y por tanto de la construcción de legitimidad y de aceptación de la autoridad (Tyler y Wakslak: 2004, Engel: 2003).

Los resultados muestran que los jóvenes del Distrito Federal tienen una significativa percepción de “profiling” por parte de la policía. Es decir, perciben que son detenidos (al menos parcialmente) en función de su “edad”, de su “sexo”, de su “vestimenta” o de “quiénes van acompañados”. Si consideramos al menos uno de los rasgos individuales y

⁹⁷ Siempre se busca conocer cual es el rol subyacente a la actuación de alguien, y eso se hace asumiendo implícitamente que los gestos de otras personas corresponden a un conjunto consistente de señales de un rol. Se utiliza la propiedad indexical que la adjudicamos a un determinado objeto, frase o gesto. La lectura de estos pequeños gestos como índice del tipo de persona o de situación que tenemos enfrente pueden ser claves para entender muchas de las dinámicas que se establecen entre policía y población, más cuando la policía esta formada en la búsqueda de señales que sean indicativas de los comportamientos o intenciones subyacentes.

de grupo por los cuáles perciben que fueron detenidos, se alcanza a casi seis de cada diez detenciones, tal como muestra el siguiente cuadro:



Este resultado habla de la posible propensión a resistirse a la autoridad por considerar que no actúa en base a procedimientos justos, y la “resistencia” en toda la bibliografía sobre uso policial de la fuerza es su principal variable explicativa de tipo situacional (Terrill y Mastroski: 2002, Alpert y Dunham: 2004, Lersch y Mieczkowski: 2005). Por el contrario la percepción de que fueron tratados con respeto es uno de los determinantes de la satisfacción de los encuentros con la policía, independientemente de diversos “costos” para el ciudadano, como una multa o el uso policial de la fuerza. En ambos casos, atribuciones y evaluaciones sobre la justicia del accionar policial son factores relevantes que pueden activar o no una dinámica conflictiva entre policía y población.

Capítulo 6. Uso y abuso de la fuerza policial.

Conceptos, estrategias metodológicas y primeros resultados

6.1 Definiciones

En la gran mayoría de las acciones policiales no está involucrado el uso de la fuerza pública⁹⁸, ni tampoco necesariamente en aquellos comportamientos que son considerados como abusivos o inadecuados. Sin embargo, la distribución del uso de la fuerza por parte de la policía, la economía de su uso por decirlo de otra manera, puede tener un alto costo social tanto en términos de la integridad física de personas como de la calidad de la “seguridad pública” y del nivel de deterioro de las relaciones entre policía y comunidad. El uso abusivo de la fuerza por parte de la policía es uno de los elementos que puede favorecer, o reforzar, la pérdida de confianza por parte de la población hacia las policías, y sin confianza por parte de la comunidad, como conocen todas las policías del mundo, la posibilidad de realizar un trabajo adecuado en materia de seguridad se ve seriamente comprometido.

La preocupación por el fenómeno del uso policial de la fuerza ha propiciado una serie de distinciones de relevancia conceptual y empírica. Una distinción importante es la que se plantea entre *brutalidad* policíaca y *uso innecesario* de la fuerza (Skolnick y Fyfe, 1993). La brutalidad es un acto consiente de causar daño más allá del control de una situación, mientras que el uso innecesario puede reflejar la incapacidad de manejar una situación, ya sea por falta de entrenamiento adecuado u otros motivos. El uso innecesario de la fuerza puede ser un error de buena fe en un intento por manejar una situación, la brutalidad nunca es de buena fe. La importancia de la distinción reside en que las causas de ambos tipos de mal uso de la fuerza son, muy probablemente, de naturaleza diversa. El uso innecesario puede resolverse con una mejor capacitación técnica, mientras que la brutalidad refleja un problema mucho más profundo. Como

⁹⁸ Sin embargo, puede considerarse que en casi todos los contactos con la policía cara a cara está implicada la posibilidad del uso de la fuerza, como capacidad latente.

rasgo sistemático de su funcionamiento, la brutalidad policial refleja no solamente las carencias de una capacitación profesional, aspecto sobre el que recaen, en el caso mexicano, casi todas las recomendaciones cuando existe algún escándalo de abuso de la fuerza pública. La brutalidad policíaca, como rasgo sistemático, repito, refleja también inadecuación de los objetivos y la ideología institucional y de sus reglas culturales cotidianas. Representa también el fracaso de los mecanismos de control y transparencia involucrados en un sistema de rendición de cuentas⁹⁹.

Otra definición recurrida es la del *uso excesivo* de la fuerza, ésta puede entenderse como el uso de mayor fuerza de la necesaria según la evaluación que daría a una situación particular un policía altamente calificado (Klockars: 1996). La idea es que los mejores estándares profesionales sean la vara de medida sobre el exceso de fuerza para manejar una situación. En otros casos se habla de fuerza *razonable* o no razonable (Alpert y Smith: 1994). La idea presenta cierta vaguedad, pero este rasgo parece ser inevitable, y está guiada por dos elementos a considerar: se debe aplicar la fuerza necesaria para poder controlar a un sospechoso si éste se resiste y para eliminar una amenaza si ésta está presente. El grado de la amenaza (hacia personas presentes o hacia el propio policía) y de la resistencia determina el nivel de fuerza necesario. La fuerza debe cesar cuando el sospechoso está controlado y la amenaza removida. El entrenamiento debe ser guiado por estos criterios¹⁰⁰. Claro que uno de los problemas inexpurgables es cómo determinar con claridad si se cumple o no este uso “razonable” en situaciones concretas,

⁹⁹ El operativo policial en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México, los días 3 y 4 de mayo de 2006 es un condensado ejemplo de brutalidad policial que no puede buscar diluirse en un simple (y recurrente) llamado a una “mayor capacitación”. Las documentadas agresiones a la integridad física y las agresiones sexuales, no remiten a un problema de carencias técnicas, responden (aunadas a la impunidad vigente) a un modelo policial represivo y antidemocrático (Uriarte, Silva: 2006)

¹⁰⁰ Los principios internacionales de mayor referencia al respecto son los contenidos en los *Principios Básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* y el *Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*, adoptados por la ONU el 7 de septiembre de 1990 y el 17 de diciembre de 1979 respectivamente. En ellos se destacan los tres principios rectores del uso de la fuerza por organizaciones policiales: absoluta necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. También pueden considerarse otras guías de tipo legal como la que establece la Suprema Corte de los Estados Unidos sobre el uso de la fuerza en la realización de un arresto: “*ser objetivamente razonable en función de todos los hechos y circunstancias de un caso particular, incluyendo la gravedad del crimen en cuestión, si el sospechoso mantiene una inmediata amenaza para los policías u otras personas, y si se resiste de manera activa al arresto o intenta escapar*” (citado por Alpert y Dunham: 2004).

tanto las que pueden observar investigadores en campo como aquellas que se analizan en investigaciones judiciales.

También se puede considerar que el uso policial de la fuerza es excesivo, o ilegal, a partir del resultado de una queja o juicio por maltrato policial. Finalmente puede preguntarse la opinión de los propios ciudadanos involucrados en encuentros con uso de la fuerza por parte de la policía. La importancia de este punto de vista reside en que si la ciudadanía siente como excesivo el uso de la fuerza, esto tendrá como consecuencia el deterioro de las relaciones con la organización policial más allá de que bajo otra mirada el uso de la fuerza pudo haber sido considerado como necesario o razonable. El problema con esta última forma de evaluar como excesivo el uso de la fuerza, es que la gran mayoría de las personas que tienen un encuentro con uso de la fuerza policial consideran que ésta fue usada de manera excesiva.

No importa cual sea la definición de uso de la fuerza que se utilice: el consenso en materia de resultados es que el uso de la fuerza física por parte de los policías es muy infrecuente (Nacional Institute of Justice: 1999, Birbeck y Gabaldón: 2002). Sin embargo, como señalaremos más adelante, algunas primeras mediciones de la aplicación de la fuerza en México pueden relativizar este resultado. La cabal determinación de casos de uso de la fuerza policial que impliquen un uso excesivo o innecesario, es un problema de difícil dilucidación tanto desde la discusión teórica como metodológica. Algunos de estos problemas desaparecen, al menos en una primera instancia, si el fenómeno a describir o explicar es el uso de la fuerza policial en general, más allá de si se trata de un caso de brutalidad o de uso excesivo. El problema pasa a ser entonces qué comportamientos incluir en un continuo del uso de la fuerza. En este sentido, el fenómeno podrá tener mayor frecuencia si se incluyen agresiones verbales o amenazas de uso de la fuerza como parte de la definición, más allá del uso físico de la fuerza. En otros casos se puede usar una definición más restrictiva del uso de la fuerza que deja por fuera a las agresiones verbales incluyendo solamente como uso de la fuerza las amenazas, la fuerza física para restringir o controlar una situación (sujetar, agarrar, empujar), y la fuerza física de mayor impacto (golpear con los puños, jalar de los pelos, dar patadas, sacar, apuntar o disparar el arma, etc.).

Por otro lado, si se pretende medir la incidencia del uso de la fuerza por parte de la policía, ya sea en general o desagregando entre uso excesivo y no excesivo u otras categorías, es necesario definir con precisión cuál es la unidad de análisis de tales observaciones, es decir, el tipo de encuentro o interacción policía-ciudadano que se tomará en consideración. En los estudios estadounidenses es común que se restrinja la observación directa, o la búsqueda de información sobre posibles abusos, a encuentros específicos de la policía y la población donde ya se conoce que se concentra el uso policial de la fuerza, tanto en encuentros con sospechosos de algún delito, en la realización de un arresto, o en casos de disturbios domésticos (Bayley: 1996, Lanza-Keduce y Greenleaf: 2000). Sin embargo, también se señala que a diferencia de lo que se piensa, la violencia policial puede escalar en encuentros no considerados “peligrosos” en primera instancia, o en encuentros que son ajenos al fenómeno delictivo (Lersch y Mieczkowski: 2005, MacDonald, Manz, Alpert y Dunham: 2003). De acuerdo a la amplitud con que se consideren las interacciones entre policía y ciudadano, así como los comportamientos que se incluyan en el continuo del uso de la fuerza, las tasas de casos con uso de la fuerza serán más bajas o altas. Este aspecto debe ser manejado con cuidado a la hora de cualquier comparación.

En México, no solamente la violencia policial puede mostrar un abanico amplio de posibilidades, sino que también no hay un conocimiento claro acerca de cuáles son los tipos de encuentros en los que se concentra el uso policial de la fuerza, o si bien existen ideas impresionistas, no existe un conocimiento sistemático acerca de cuándo es que se desarrollan dinámicas entre la población y la policía donde la capacidad de usar la fuerza de ésta última se ejerce más regularmente.

6.2 Estrategias metodológicas para medir el uso y/o abuso de la fuerza policial

Los intentos de descripción y/o explicación de los fenómenos de uso de la fuerza policial se han realizados desde abordajes variados. En particular cuando se trata la realidad latinoamericana la principal perspectiva ha sido la de la denuncia de la violencia en sus diferentes formas, bajo la modalidad de documentar violaciones a los

derechos humanos. Dichos trabajos realizan buenas reconstrucciones de los acontecimientos detrás de algunos connotados casos de abuso policial, pero la tendencia de los trabajos subraya más el testimonio y la defensa jurídica de los derechos violentados que la búsqueda de causas genéricas para su ocurrencia. Existen pocos abordajes sistemáticos sobre la incidencia, nivel y posibles factores explicativos del uso de la fuerza o la violencia policial (Gabaldon: 2002).

Una perspectiva que busca desbrozar los patrones del uso de la fuerza ha sido abordar el problema desde una descripción del trabajo policial que incluye tanto su estructura organizativo-administrativa, como las prácticas policiales cotidianas y las reglas culturales que las guían. En el cuerpo de investigaciones desarrolladas en los Estados Unidos, uno de sus instrumentos privilegiados ha sido utilizar observadores directos de las rutinas cotidianas de los oficiales de policía o la realización de entrevistas a miembros actuales o retirados de la policía (Skolnick y Fyfe: 1993). Estos investigadores aparte del marco legal y normativo de las organizaciones dan gran importancia a realizar una descripción densa de los rasgos culturales de la policía. Describen el conjunto de estereotipos y de respuestas compartidas, e instituidas informalmente en muchos casos, para lidiar con la labor policial, y que ejercen una gran presión en las decisiones cotidianas de los policías.

En la búsqueda de modelos explicativos del uso general de la fuerza por parte de las policías, las investigaciones en los Estados Unidos han usado, privilegiadamente, tres tipos de fuentes de información: registros oficiales, encuestas a policías o a la población, y observaciones de campo (Adams: 1996). Los registros oficiales usados han sido de muy diverso tipo, así como también la perspectiva con que dicha información ha sido analizada: análisis de casos penales en las cortes por uso excesivo de la fuerza, registros de las quejas presentadas por los ciudadanos a los propios departamentos de policía o a otras instancias superiores, registros de los arrestos o los reportes de uso de la fuerza o de uso de las armas reglamentarias, toda esta última información producida dentro de los propios departamentos de policía. Muchos de estos registros oficiales reúnen el suficiente número de casos como para utilizar una serie de procedimientos estadísticos que no pueden ser llevados adelante en los análisis en profundidad de unos pocos casos particulares, permitiendo poner a prueba entre sí a diferentes hipótesis

explicativas sobre el nivel del uso de la fuerza. Sin embargo, un posible sesgo de esta información es que puede ser más un indicador organizacional (de su capacidad, disposición o estrategia en la recopilación de quejas o de la confección de reportes de actividades) que un indicador del comportamiento de la policía en la sociedad.

Igualmente, debe reconocerse que en algunos casos los registros cuentan con las instancias de control y auditoria suficientes como para volverlos una información importante para poder conocer el fenómeno de la violencia policial y sugerir políticas que puedan atacar los factores propiciatorios de la misma (Adams: 1996). Lograr registros de parecida calidad en el caso de México es aún un objetivo lejano, tanto por las carencias y sesgos de los registros, datos e informaciones así como por el acceso público para investigar el fenómeno. Según Alpert y Dunham (2003) el método más efectivo para recolectar información sobre el uso de la fuerza es un documento de supervisión que registre todos los aspectos de la escena en que la fuerza haya sido usada. El supervisor debe juntar información de todas las partes, los oficiales, los sospechosos y los testigos. Se pueden producir sesgos, pero estos son menores que en los casos de los reportes realizados exclusivamente por los oficiales de policía que actuaron en el incidente.

Las quejas ciudadanas han sido una de las fuentes privilegiadas de información sobre el uso de la fuerza, siendo el estudio de Paul Chevigny (1969) uno de los pioneros. En dicho análisis encuentra que muchas quejas se refieren al uso excesivo de la fuerza, pero lamentablemente un porcentaje importante de las quejas presentadas no tienen una buena sustanciación. En otros estudios, a partir de la hipótesis de que la fuerza pública se aplica más sobre los grupos sociales que se consideran “amenazantes” para los sectores hegemónicos (Holmes: 2000), se analizaron las quejas criminales de derechos civiles contra los departamentos de policía municipales presentados ante la División de Derechos Civiles del Departamento de Justicia de los Estados Unidos. En otros casos se usan los reportes de mal comportamiento policial de los propios departamentos de policía. Por ejemplo Kane (2002), recurre a los reportes del Departamento de Policía de Nueva York para hacer un estudio longitudinal desde 1975 a 1996 a dos niveles geográficos de la ciudad: divisiones y precintos. Con base en la teoría de la “desorganización social” se consideran variables estructurales para dar cuenta de la

variación de los reportes en los dos niveles considerados. Los reportes oficiales de casos de uso letal de la fuerza por parte de la policía también han sido usados para buscar relacionar su ocurrencia con los porcentajes de población de una minoría en un conjunto de ciudades de los Estados Unidos (Jacobs y O'Brien: 1998).

En segundo lugar se han realizado investigaciones utilizando la observación directa de las prácticas policiales. El uso de este tipo de datos acerca del comportamiento policial ya tiene cierta tradición en los Estados Unidos y ha permitido que a partir de la misma información se buscara refutar distintas hipótesis teóricas. Por ejemplo (Worden: 1996) analiza el mismo conjunto de datos de observación directa recabada por el Police Services Study a partir de las perspectivas teóricas sociológicas situacionales y psicológicas de los oficiales de policía para explorar los factores determinantes del uso de la fuerza. Otros investigadores (Terrill y Mastrofski: 2002) buscan replicar el trabajo con una muestra de observaciones de encuentros policía-sospechoso para dos ciudades de los Estados Unidos utilizando el mismo tipo de perspectiva acerca de los factores situacionales y de las características de los agentes de policía. Los datos situacionales se consiguieron a partir del seguimiento de las rutinas de los policías seleccionados, y los datos individuales a partir de entrevistas con los mismos policías.

Mientras que los reportes oficiales pueden sesgarse hacia el punto de vista de los policías y las quejas hacia la percepción de los ciudadanos, los estudios observacionales proveerían la perspectiva de un observador entrenado e imparcial (Alpert y Dunham: 2004). En 1966, Reiss usó observadores en campo de encuentros entre policías y ciudadanos en Boston, Chicago y Washington encontrando que solamente la policía usó la fuerza en 44 de 1565 encuentros observados (**2.8%**). Worden reanalizando datos de fines de los setenta correspondientes a observaciones de encuentros entre policías y ciudadano en tres áreas metropolitanas, encontró que se usó la fuerza en 59 de 5688 encuentros (**1%**). Bayley y Garofalo (1989) en el caso de la policía de Nueva York registraron 36 incidentes de uso de la fuerza en 1059 encuentros (**3.4%**). Terrill y Mastrofski (2002) consideraron 3130 encuentros con la policía, donde el uso de la fuerza más allá de un agarre firme fue del **2.4%** de los encuentros. Los estudios observacionales sugieren que el uso de la fuerza es cuando menos el doble de lo sugerido por los registros oficiales, ya que los observadores registran muchos casos

como uso policial de la fuerza que no son considerados por los policías como de suficiente entidad como para activar un reporte. En todo caso también reafirman el resultado de otras perspectivas: el uso de la fuerza es un fenómeno de baja frecuencia.

Las bajas tasas de uso policial de la fuerza encontrado en estos estudios cuestionaron la eficiencia de las observaciones de campo para su estudio. Además, es posible que los policías cambiaran su comportamiento en la presencia del observador, y aunque algunos investigadores minimizan este punto, es probable que dicha reactividad fuera más frecuente en encuentros problemáticos con la ciudadanía, lo cual erosiona en alguna medida la validez de esta perspectiva de análisis. Otro problema es la capacidad de generalización de los estudios observacionales a todos los encuentros entre la policía y los ciudadanos, ya que estos tienden a concentrarse en las áreas y en los turnos con mayores problemas.

También se ha utilizado como unidad de análisis situaciones de arresto, pero donde la información al respecto se obtiene por autoreportes de los policías involucrados. De esta forma (Garner, Maxwell y Heraux: 2002) se tomó una muestra de arrestos en seis departamentos de policía de los Estados Unidos que pertenecían a ciudades de diferentes características socio-poblacionales. Los investigadores se concentraron en la ampliación de dimensiones que parten del marco teórico situacional para explicar el uso de la fuerza por parte de los policías.

En tercer lugar se han realizado encuestas para describir y explicar el uso policial de la fuerza, y esta es una perspectiva interesante para aquellos países donde aún el sistema oficial de información policial deja mucho que desear en calidad o en posibilidades de acceso. Con relación a las encuestas realizadas a policías, estas, como es de esperar, no preguntan directamente sobre si se ha empleado la fuerza en exceso o de forma abusiva. Una perspectiva posible busca describir el abanico de actitudes propias de los policías hacia lo que se consideraría la visión tradicional de la subcultura policial. Esta subcultura surge como respuesta a las presiones y exigencias del trabajo policial tanto en relación con su ambiente ocupacional (su relación con la ciudadanía en las calles), así como de su ambiente organizacional (su relación con sus superiores y su capacidad de sancionarlos). La consecuencia de las presiones mencionadas son desconfianza hacia la

población, rechazo de las guías más formalizadas de procedimientos (si es que existen, claro), y valoración de las estrategias agresivas para lidiar con el “combate al delito” (Terrill, Paoline y Manning: 2003). Claro que estas características no son homogéneas entre los distintos policías, rechazando la visión de bloque con que se ha tendido a mirarse a la cultura policial. El análisis de las actitudes en las dimensiones mencionadas permite clasificar a la policía en grupos según su mayor o menor adhesión a este “estándar cultural”. La hipótesis es que la mayor cercanía con la cultura policial tradicional implica una mayor propensión al uso de la coerción.

Finalmente, pueden realizarse encuestas a la población sobre el uso de la fuerza por parte de la policía, pero aquí, cuando menos en primera instancia, uno de los problemas sería, nuevamente, la baja incidencia que en general tiene en la población este tipo de casos. En el plan piloto de 1996 de la Police-Public Contact Survey (PPCS), en la PPCS DE 1999 (Greenfeld, Langan, Smith, 1999), en la de 2002 (Durose, Shmith, Langan, 2005) y en la de 2005 (Durose, Smith, Langan, 2007) en Estados Unidos, sólo un pequeño porcentaje de personas declararon haber tenido algún encuentro con la policía donde existió uso de la fuerza: un poco menos del **1%** de las personas mayores de 16 años tuvieron un contacto donde la policía usó la fuerza o amenazó con usarla, en 1996 y en 1999, mientras que en 2002 y en 2005 este porcentaje se elevó a **1.5%** y **1.6%**. El porcentaje alcanza a **3.0%** en el caso de ciudades de más de un millón de habitantes en el año 2002.

En América Latina, como mencionamos, son menos frecuentes los estudios sistemáticos sobre el uso de la fuerza por parte de la policía. Sin embargo, hay que tomar en cuenta entre algunas excepciones la línea de investigación sobre la disposición policial a usar la fuerza desarrollada principalmente por Luis Gerardo Gabaldón (Gabaldón y Murúa, 1983, Birkbeck y Gabaldón: 2002, 2003 Birkbeck, Gabaldón y Norris 2003, Carrillo Gómez 2004) la cual ha recurrido, entre otras estrategias, a realizar entrevistas a oficiales y encuestas a policías subalternos para conocer las reglas tácticas informales del uso de la fuerza en sus encuentros con la población y la incidencia de factores sociales, situacionales y actitudinales. Con relación a recurrir a registros oficiales y medición del uso letal de la fuerza, en Brasil y en Argentina se han usado los datos acerca de las muertes de civiles en comparación con la de policías o la de la proporción

de muertos y de heridos en los conflictos. También se ha calculado la cuota parte de muertos por la policía en la tasa total de homicidios. En Río de Janeiro esta proporción llegó a ser del **10%** (Couttolene, Cano, Piquet, Phebo, 2000).

En general, los estudios latinoamericanos se aproximan a la coerción policial a partir de una perspectiva directamente enfocada en los abusos y/o violaciones a los derechos humanos. En una investigación muy interesante Huggins, Haritos-Fatouros y Zimbrado (2002) luego de un dificultoso proceso de selección y acceso a informantes realizan varias entrevistas en profundidad a policías que han torturado o matado durante la represión brasileña del 1964-1985. La complejidad del universo moral que manifiestan los torturadores para dar cuenta de y justificar sus actos, evidencia que el problema de la violencia no puede resolverse de manera sencilla apelando solamente a la casi mágica idea de la reforma y la profesionalización.

6.3 Uso y abuso de la fuerza policial en México

Para el caso de la policía mexicana las estrategias de investigación que más se han utilizado para documentar e intentar sistematizar los patrones de uso de la fuerza, particularmente los casos de abuso y brutalidad policíaca, han sido: analizar y evaluar los marcos legales que regulan el comportamiento de las policías, las recomendaciones emitidas y/o las quejas presentadas al sistema de Comisiones de los Derechos Humanos, el seguimiento de casos que se han vuelto "escándalos" a nivel social y mediático, así como el conocimiento disponible del funcionamiento práctico de la policía por entrevistas a informantes calificados. El número de trabajos que tengan como uno de sus ejes la explicación de los casos de abuso, torturas y corrupción policial no son muchos (Martínez, 1998, Comité de Abogados-Prodh, 2001, López Ugalde 2003), es decir, sin considerar la importante información que traen consigo los informes realizados por organizaciones de defensa de los derechos humanos (Human Rights Watch, 1999, ONU, 1998, CIDH, 1998, CIDH 1999, ONU 2000).

El trabajo de Martínez de Murguía, busca describir los patrones de funcionamiento real del trabajo policial en México, para ello utiliza un período de Recomendaciones de la CNDH y de la CDHDF para describir sus rasgos típicos con

capacidad de ser generalizados, y utiliza noticias de prensa para apoyar e ilustrar sus casos ejemplares. El trabajo del Comité de Abogados y el Prodh señala que el abuso está arraigado en la legislación y en la jurisprudencia por las cuales se guía el procedimiento penal mexicano, y por lo tanto analiza pormenorizadamente dicho procedimiento tanto en su normatividad como en sus prácticas habituales. El trabajo de López Ugalde recurre a una selección de quejas que denuncian distintas violaciones a los derechos humanos por parte de funcionarios policiales (libertad personal, integridad física, robo, etc.), para señalar elementos y dinámicas que se repiten en los diferentes casos.

En cuanto al uso de encuestas a la población, recientemente se ha realizado en el Distrito Federal una primera medición sobre abusos y maltratos por parte de las policías e instituciones de procuración de justicia (Naval y Salgado: 2006). En sus resultados registran un patrón muy elevado de abusos, de diferentes tipos, sobre el total de contactos con funcionarios de estas instituciones (la mitad del total más precisamente). Sus resultados sobre abusos que implicaron el maltrato físico es cierto que fueron una minoría (6% del total de contactos con abuso registrado), lo cual reafirmaría la idea de cierta excepcionalidad en el uso de la fuerza o de la fuerza excesiva sobre la población, sin embargo, es muy difícil hablar de “excepcionales” cuando involucran para el caso de contactos con funcionarios policiales, según sus propias estimaciones, alrededor de 57.000 personas en el correr de un año.

6.3.1 Uso de la fuerza en el municipio de Nezahualcóyotl

A partir de la información disponible en la Encuesta de contactos policía población en el municipio de Nezahualcóyotl, podemos calcular algunas primeras medidas del uso de la fuerza por parte de la policía. En primer lugar, tomado como base el total de contactos que la población de 15 años y más tuvo en los últimos seis meses, el porcentaje de contactos con uso de la fuerza alcanza a **9.0%**. En casi uno de cada diez contactos se generó una dinámica donde fue necesario el uso de la fuerza pública. Hay que considerar que la encuesta incluyó un amplio rango de interacciones cara a cara con la policía, por las que preguntó directamente y no solamente encuentros problemáticos

que más fácilmente pueden derivar en una dinámica de este tipo¹⁰¹. Sin embargo, esta medida de uso de la fuerza policial incluye también las agresiones de tipo verbal. La encuesta levantó información más detallada sobre los contactos más recientes con uso de la fuerza, y a través de dicha información sabemos que los contactos donde sólo hubo agresión verbal o intimidación, sin amenazas directas de uso de la fuerza o uso físico de la fuerza fueron **13.6%** del total de los encuentros con uso de la fuerza. Si trasladamos dicha pauta para el total de contactos, y realizamos una medida más restrictiva del uso de la fuerza¹⁰², el porcentaje de contactos con uso de la fuerza sobre el total de contactos declarados es **7.9%**.

Si tomamos como base no los contactos, sino las personas, **12.5%** tuvieron al menos un contacto donde se amenazó o se usó la fuerza física por parte de la policía (no incluye agresiones verbales). A partir de este resultado podemos señalar que el porcentaje de personas que tuvieron contactos con uso de la fuerza es más de cuatro veces superior para el caso del municipio de Nezahualcóyotl que el que informa la Encuesta policía pública del año 2002 para las jurisdicciones de más de un millón de habitantes en los Estados Unidos (**3.0%**) (Durose, Schmitt, Langan, 2005). Por supuesto que sería deseable y más adecuado poder comparar al municipio de Nezahualcóyotl con otras zonas urbanas con características similares (población, incidencia delictiva,

101 Las opciones incluían: solicitar información, reportar ser víctima de un delito, reportar ser testigo de un delito, informar sobre problema personal o del vecindario, pagar una cuota para poder trabajar, una reunión con la policía, protestar un comportamiento policial que consideró inadecuado, lo detuvieron a la entrada o salida de un edificio, falta de tránsito, accidente de tránsito, involucrado en un delito, involucrado en una falta administrativa, detenido para identificarse, revisión en transporte público, orden de arresto, le dieron información sobre prevención, se metieron en su casa o negocio, lo intentaron asaltar o lo asaltaron, retén o revisión de vehículo, contacto por otra razón.

102 Sin las agresiones verbales, el continuo del uso de la fuerza cuenta con las siguientes categorías: amenazar con usar la fuerza, sujetar para detenerlo, empujar, cachetadas, zapes o bofetadas, jalar de los pelos, golpear con los puños, dar patadas, golpear con el tolete, golpear con otro objeto, sofocar o asfixiar, sacar su arma, cubrirle la cabeza, vendarle los ojos, apuntar con el arma, disparar al aire, dispararle.

características socioeconómicas, etc.), y no con una medida tan agregada como en el caso estadounidense. Sin embargo, la brecha existente sería una primera señal de que estamos ante un tipo de dinámica de mayor extensión en el caso mexicano, tal vez en particular para la zona conurbada de la Ciudad de México.

Los contactos con uso de la fuerza de la policía se concentran en algunos encuentros con moderada o baja frecuencia entre el total de contactos, como las detenciones por faltas administrativas o delitos y las protestas ante un comportamiento policial que se consideró inadecuado, pero también en las faltas de tránsito, retenes y detenciones por sospecha. Se trata de situaciones donde es posible que se desarrolle una dinámica de conflicto ya que, en general, las personas son detenidas y posiblemente puedan ser sancionadas¹⁰³. A su vez, los policías suelen aprovechar este potencial de sanción para sacar provecho económico personal (o colectivo) de las situaciones que se les presentan¹⁰⁴. Tal es así que en el **40.7%** de los encuentros con uso de la fuerza en algún momento del proceso los policías solicitaron o exigieron una mordida (**22.5%** de mordidas si se consideran el total de los contactos). Sin embargo, algunos casos de uso

¹⁰³ Muchos encuentros que terminan en algún tipo de conflicto que llega a implicar el uso de la fuerza por parte de la policía, ya sea como respuesta a una resistencia o “provocación” de las personas o como forma de imponerse y demostrar quién manda, son encuentros más normatizados de lo que podría parecer a primera instancia. No necesariamente responden al cierto fracaso del flujo de la interacción, sino que el propio flujo desemboca en esos conflictos. Es el caso cuando a una alguna orden policial que es o parece agresiva se responde con alguna otra frase estereotipada que inicia el escalamiento casi esperado de las reacciones mutuas hasta la detención de las personas. Más aún cuando el encuentro ya es entre “categorías sociales”, policías, jóvenes de la esquina, que condicionan para ambos el encuentro y el casi esperado conflicto.

¹⁰⁴ No debe dejar de considerarse otras dimensiones en estas relaciones conflictivas generales entre policía y comunidad que puede derivar en el uso de la fuerza, entre ellas las dinámicas de tipo emocional. En muchos encuentros con la policía la carga emocional puede ser alta desde su comienzo y cualquier pequeña variación puede provocar que el conflicto potencial se actualice. Aspectos como la forma de usar el cuerpo y de hablar inciden en que las emociones amenacen el flujo de la comunicación. Que las emociones sean un importante detonante de conflictos en la interacción entre policía y población depende de dos factores. En primer lugar, el carácter conflicto que tienen desde su inicio gran parte de las interacciones con la policía, ya que en muchos casos la actividad policial implica la posibilidad de una sanción y otros costos asociados que favorecen que la actitud ante una detención o revisión sea de disgusto y/o rechazo. A ello se suma la expectativa, en muchos casos apoyada por experiencias anteriores propias o vicarias, de que la motivación “real” del policía es su propio beneficio y/o de que se lo ha detenido de manera arbitraria. Es decir, la acción policial no tiende a ser vista desde la legitimidad de su accionar, lo cual podría atemperar el enojo por una posible sanción, sino que las emociones negativas pueden verse acrecentadas ante una acción que es atribuida o motivos diversos a los propios de la aplicación de la ley. Por otro lado la policía está a la expectativa de una agresividad cotidiana que espera de la población, lo cual podría ser un factor para el acostumbramiento y control de las respuestas emocionales pero también el disparador de una profecía que se autocumple de conflicto y violencia.

de la fuerza policial correspondieron a personas que denunciaron ser víctimas o testigos de un delito. No son suficientes casos, pero es un posible indicio de doble victimización de los denunciantes. Por otro lado, si en los contactos con la policía existe mayor presencia de hombres que de mujeres, esta tendencia se agudiza para el caso de los contactos donde se usa la fuerza por parte de la policía: de **60%** de hombres para el total de contactos se pasa a **73%** en los contactos con uso policial de la fuerza. Por su parte el promedio de edad disminuye levemente, de 35 años para todos los contactos a 32 para los encuentros con uso de la fuerza¹⁰⁵.

Al ser una encuesta a la población que tuvo contacto con la policía hay que tomar en cuenta la tendencia favorable al ciudadano en la descripción del encuentro. En este sentido, en la evaluación del uso de fuerza, **90%** de los entrevistados consideraron que el uso de la fuerza policial fue excesivo. Pero también es relevante señalar que **23%** declararon tener alguna herida como consecuencia del encuentro. Además, un poco más de la mitad de los entrevistados (**53%**) admitieron haber tenido alguna conducta previa de resistencia a la autoridad¹⁰⁶, aunque principalmente de tipo pasiva como discutir con los policías, negarse a responderles o resistirse pasivamente a que lo detuvieran¹⁰⁷.

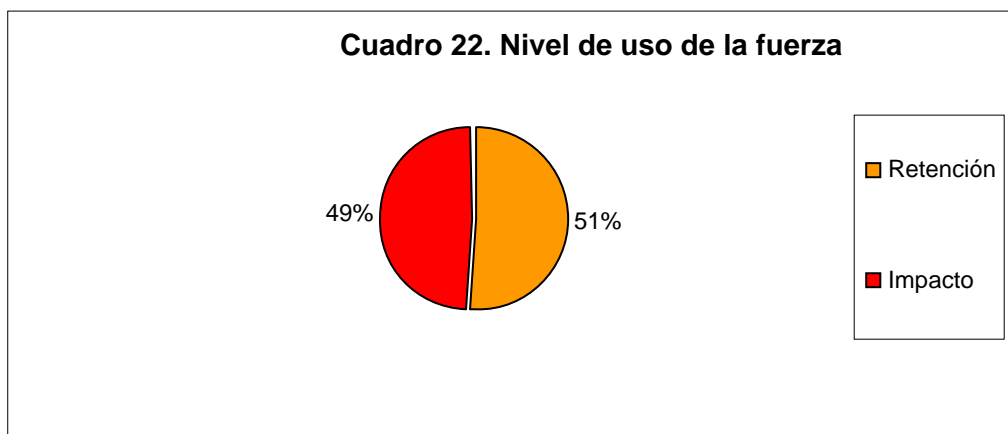
¹⁰⁵ Si consideramos a la población de 15 a 24 años, el porcentaje de personas con al menos un contacto con la policía donde existió el uso de la fuerza es de **15.6%** En la Encuesta de Inicia A.C. para el Distrito Federal, los jóvenes que tuvieron un contacto con la policía donde hubo uso de la fuerza en los últimos seis meses alcanza a más de la quinta parte (**21.8%**).

¹⁰⁶La posición de la policía, estructuralmente, favorece el desarrollo de antagonismos con las personas con las que interactúa, por lo menos con relación a la dimensión de control del delito y "orden social". Si a ese punto de partida orientado al conflicto le sumamos una sedimentada actitud de desconfianza y expectativas de agresión mutua, y una sensibilidad emocional elevada a las respuestas del otro, todos los ingredientes se encuentran presentes para que se actualicen esos conflictos potenciales y puedan derivar en incidentes que impliquen el uso de la fuerza. En la teoría actual sobre el uso policial de la fuerza se insiste en la variable resistencia o agresión previa a un policía como variable explicativa de su aplicación por parte de la policía. Sin embargo, lograr conocer cuál es el primer factor que introduce en la dinámica el conflicto puede ser bastante más complicado. ¿Es la actitud con la que el policía inicia el encuentro importante?, ¿cómo es la forma en que se presenta?, ¿qué frases utiliza?, ¿cómo pone en escena su cuerpo y su arma?, ¿las personas con qué actitud y tono de voz reciben al policía?, ¿habían vivido experiencias recientes con policías con resultado o dinámicas desagradables? Son muchos los elementos que pueden ser el disparador de una dinámica de mutua agresión, sólo un gesto, y muchos los condicionantes para que éste disparador se active.

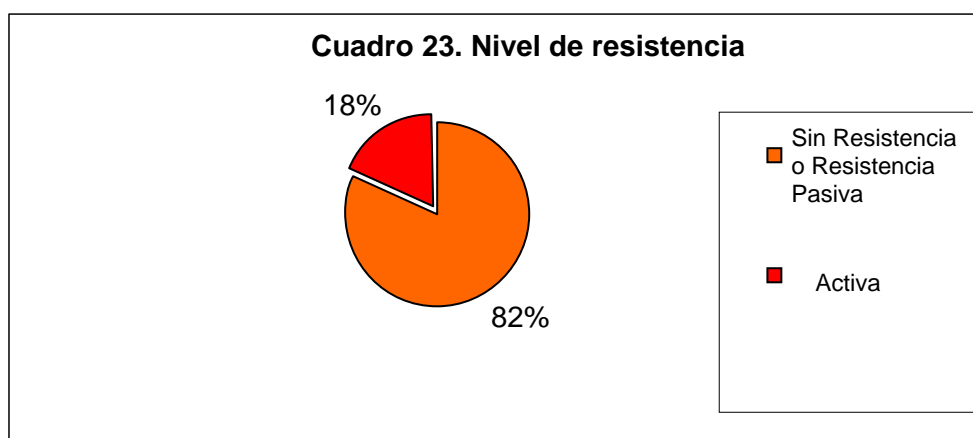
¹⁰⁷ En el PPCS del 2002, las interacciones entre la policía y la población muestran dinámicas menos conflictivas: **75%** consideraron que la fuerza fue excesiva, **14%** de los que señalaron contactos con uso de la fuerza tuvieron algún tipo de herida como consecuencia del encuentro y solamente **26.7%** admitieron haber discutido, desobedecido, resistido al policía antes del uso de la fuerza.

Estas medidas nos dan una primera y perfectible idea de la extensión de los encuentros de la policía con la ciudadanía donde se aplica una capacidad tan importante y en muchas ocasiones necesaria, pero también con la posibilidad de ser usada abusivamente, como es la fuerza pública. Establecer la dimensión del uso abusivo o excesivo de la misma es más complicado. Igualmente es necesario comenzar a desarrollar estrategias para su medición, y discutirlos teórica y metodológicamente para el caso mexicano. La poca visibilidad de los casos de abuso, como de la actuación policial en general, y las selectividades y sesgos que presentan las posibles fuentes de datos al respecto, hacen necesario que se deban seguir más de un tipo de abordaje y comparar y triangular los resultados. Cualquier cambio de las organizaciones y del funcionamiento policial, llámese reforma legal y/o institucional, modelo de seguridad, política, programas de mayor cercanía y confianza con la población, etc., que tenga como objetivo controlar y disminuir el uso abusivo de la fuerza sólo podrá evaluar sus resultados si cuenta con mediciones rigurosas y en distintos momentos del tiempo de dicho fenómeno.

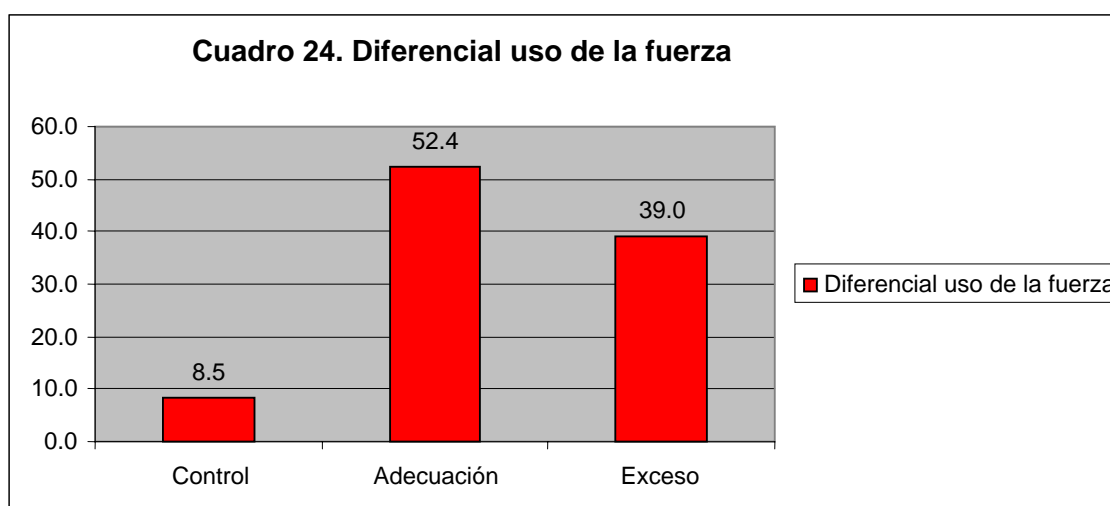
Dando un primer paso podemos pasar del uso de la fuerza en general al nivel de la fuerza aplicada al dividir los casos de uso de la fuerza en dos: fuerza para restringir (sujetar, agarrar, incluso empujar) y fuerza de impacto (golpes con puños, patadas, sacar o apuntar con el arma). El primer nivel es un uso de la fuerza más propio de una situación donde el policía busca controlar y limitar a un individuo. La fuerza de impacto sugiere una dinámica más agresiva y violenta, más allá de si dichas acciones son o no justificadas. A su vez podemos dividir la resistencia previa al uso de la fuerza por parte del ciudadano en dos categorías: pasiva y activa. En la resistencia de tipo pasiva incluimos: discutir con los policías, no responder a los policías y resistirse pasivamente a que lo detuvieran; en la resistencia de tipo activa: amenazar a los policías, bloquear sus movimientos, no detenerse e intentar escaparse e intentar pegarles o pegarles. Los resultados de la encuesta en Nezahualcóyotl fueron los siguientes:



La mitad de los encuentros con uso de la fuerza alcanzaron a ser de impacto, es decir que llegaron a implicar bofetadas, golpes con los puños, patadas, sacar el arma y apuntar con el arma. Que un número importante de encuentros escale hacia el uso de este tipo de fuerza policial es preocupante, incluso más allá de la discusión acerca de si se trató de un uso legítimo o abusivo de la fuerza pública, ya que igualmente denota una relación difícil entre la policía y algunos grupos de población. Por otro lado, como ya señalamos, **53%** de los entrevistados que tuvieron encuentros con uso policial de la fuerza declararon algún comportamiento previo de resistencia a la autoridad. Es un porcentaje significativo, más aún si consideramos que se trata de la perspectiva del encuentro que declara el ciudadano. Igualmente, los casos de resistencia declarada son en su mayoría de tipo pasiva. Los casos de resistencia activa no implican que fuera necesario el uso de la fuerza que denominamos de impacto, pero son reacciones que imprimen mayor tensión e incertidumbre en el encuentro. Si consideramos los casos donde no declararon ningún tipo de resistencia junto con la resistencia pasiva tenemos el siguiente resultado.



Podemos establecer entonces, de manera muy simplificada, un diferencial de la fuerza para cada contacto¹⁰⁸. Adjudicando el valor 1 a la fuerza de impacto y 0 a la fuerza de retención, y el valor 1 a la resistencia activa y 0 a la pasiva o sin resistencia, restamos fuerza-resistencia y obtenemos tres posibles valores: 1 cuando se aplicó fuerza de impacto sin haber existido resistencia o sólo resistencia pasiva (posible uso excesivo de la fuerza), 0 cuando a la fuerza la impacto correspondió a una previa resistencia activa del ciudadano, o a una ausencia de resistencia o resistencia pasiva continuó una fuerza de retención (mayor adecuación entre el comportamiento previo y la respuesta), -1 cuando a una resistencia activa no contestó con fuerza de impacto (respuesta controlada del policía).



Según la opinión de los entrevistados que tuvieron encuentros con la policía donde se usó la fuerza, los casos de “menor fuerza” con una resistencia activa fueron muy pocos, mientras que el mayor porcentaje (52.4%) refiere a casos de usos de la fuerza de retención ante falta de resistencia o resistencia pasiva, o una respuesta más agresiva de los policías pero previa resistencia activa de los ciudadanos. Finalmente podemos tener una primera medida de casos con mayor probabilidad de uso excesivo de la fuerza pública ya que la fuerza de impacto no fue precedida de resistencia activa. El uso de la fuerza de impacto pudo haberse debido a otros factores distintos de la resistencia, algunos con mayor legitimidad, como podrían ser la amenaza a la integridad de terceras personas o la gravedad del delito cometido, pero también ilegítimos como el aspecto

¹⁰⁸ Una versión más desarrollada y a partir de fuentes internas supervisadas es la presentada por Alpert y Dunham (2004).

físico de la persona o que ésta se negara a pagar una mordida al policía¹⁰⁹. Poder determinar si el uso de la fuerza y su nivel dependen significativamente de unos u otros factores es central para conocer la legitimidad o ilegitimidad de su uso cotidiano.

6.3.2 Patrones de abuso policial en la Ciudad de México. Quejas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México

Los encuentros con uso de la fuerza policial presentados a partir de la Encuesta realizada en el municipio de Nezahualcóyotl no nos permiten discriminar con facilidad si estamos delante de casos de abuso policial. Aquellos encuentros donde la resistencia fue inexistente o baja y la fuerza aplicada de “impacto” son posibles casos de uso abusivo de la fuerza. Sin embargo, también debe recordarse que solamente contamos con la perspectiva del ciudadano y que la información de la encuesta acerca de las dinámicas de los encuentros y los posibles disparadores de la fuerza policial no nos permite establecer con claridad su secuencia temporal, así como la complejidad del intercambio simbólico entre las partes. Para acercarnos a casos de abuso policial y comprender mejor algunas de las lógicas de interacción que se asocian a su ocurrencia es necesario recurrir a otras fuentes de información.

Una fuente importante de información es la sistematizada durante alrededor de quince años en el sistema de Comisiones de los Derechos Humanos del país. Las quejas que se presentan donde se señalan como presuntos responsables de violaciones a los derechos

¹⁰⁹ También debemos recordar otros posibles factores que hemos mencionado a lo largo de este texto sobre la existencia de una relación conflictiva policía sociedad que puede derivar en situaciones de abuso y brutalidad. Muchas de ellas refieren a dimensiones del entorno organizacional de la policía y no a un supuesto conflicto inevitable con la población por el tipo de tarea que se desarrolla. Lo hemos señalado con relación al sistema de premios y castigos de la institución y sus efectos en la socialización de los policías. Si el ambiente interno de la organización es marcadamente autoritario o injusto en la aplicación de sanciones, se generará una alta insatisfacción sin posibilidad de réplica ante superiores, por lo tanto se genera un clima propicio para desplazar enojo hacia objetos sociales más seguros, como puede ser alguien más bajo en la estructura de mando o categorías sociales con las que interactúa en su trabajo cotidiano. Es decir que el ambiente de trabajo al interior de la organización puede constituirse en una variable de gran relevancia, no sólo para explicar aspectos instrumentales como la forma de organizar el trabajo, de realizar controles, o de la formación de redes de protección ante actividades ilícitas, sino que también afecta dimensiones emocionales y de confirmación identitaria que pueden tener importantes consecuencias en el desarrollo de rasgos generales del trabajo policial que pueden constituir problemas graves de su vínculo con la población.

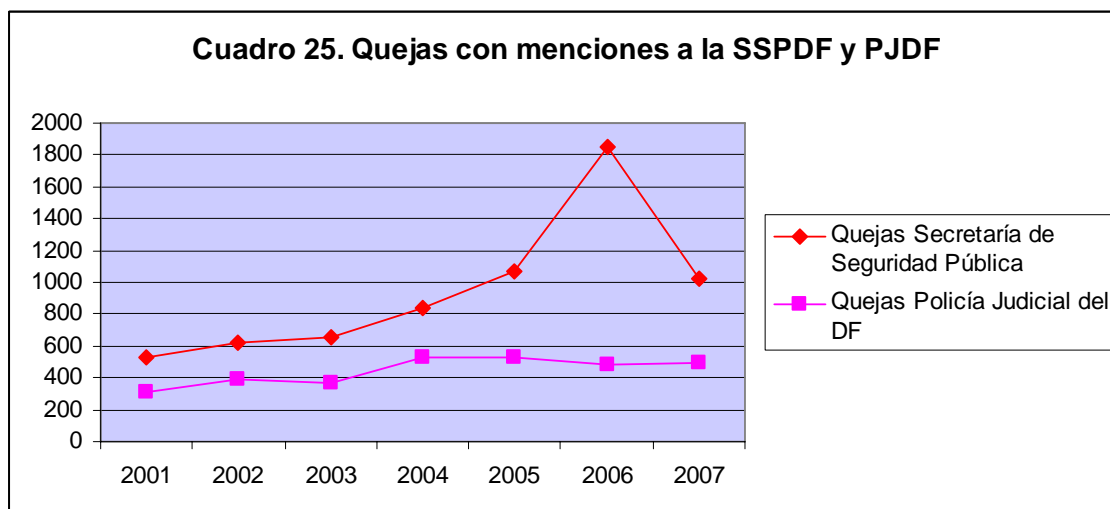
humanos a integrantes de cuerpos policiales, van más allá de casos de uso excesivo o brutal de la fuerza, o casos de tortura, para incluir, entre varios más, detenciones arbitrarias, robos, falsas acusaciones, omisiones y otras formas de uso indebido de la función pública. Estas quejas sólo nos dan una idea parcial de la frecuencia de estos abusos y otras formas de mal comportamiento policial, sin embargo, son los suficientes casos, centenares al año al menos en el Distrito Federal, como para evidenciar su carácter sistemático. Las cifras globales de este tipo de quejas, disponibles en los informes anuales de las Comisiones, son una ventana al tamaño del problema, pero dicha información agregada tampoco nos permite conocer más en profundidad las características de las interacciones con la población que derivan en malas prácticas policiales. En cambio, las descripciones de mayor profundidad presentes en las Recomendaciones¹¹⁰ que emiten las Comisiones, públicamente disponibles, son de utilidad.

En este apartado analizaremos principalmente casos de abuso policial descritos en Recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Si bien apenas superan las dos decenas las referencias que seleccionamos de Recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, donde se describen casos de abusos de la fuerza pública, nos alcanzan para describir diferentes tipos de lógicas (analíticas) que hipotetizamos como disparadores de este tipo de casos. En cambio, en la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México las Recomendaciones que involucraron abuso de la fuerza por parte de policías del municipio de Nezahualcóyotl sólo alcanzaron a cinco casos (sin que ello represente ninguna evaluación sobre una menor frecuencia o gravedad). Igualmente, algunos de estos casos de Nezahualcóyotl serán incluidos y analizados más adelante en el capítulo. Por otro lado, la información sobre el Distrito Federal nos permite dar otras pinceladas a la caracterización del trabajo policial, y de su relación con la población, en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Si bien es cierto que existen diferencias en las instituciones policiales de la región, diferencias en tamaño, modernización, organización y recursos por ejemplo, en particular entre algunas de los municipios conurbados y la policía del Distrito Federal,

¹¹⁰ Las Recomendaciones son una respuesta y una herramienta de las Comisiones en casos donde su propia investigación ha generado convicción acerca de la violación a los derechos humanos, pero no ha habido reconocimiento, colaboración u otra salida acordada para su solución por parte de las autoridades señaladas como responsables. También suelen hacer referencia a casos de cierta gravedad o impacto.

en otros sentidos su forma cotidiana de entender y llevar a cabo el trabajo policial, y los problemas de malas prácticas en su contacto con la población, pueden ser más similares de lo pretenden.

Es claro que las quejas por violaciones a los derechos humanos que se presentan ante la CDHDF son solamente una pequeña parte de un conjunto de problemas mucho más extendido, y no es posible considerar los totales y sus variaciones como un indicador confiable de la evolución del abuso policial. Incluso el aumento de algunos tipos menos graves de violaciones a los derechos humanos podría considerarse como resultado de la mayor confianza en acercarse a denunciar, y de una mayor sensibilidad para reportar las prácticas abusivas. Igualmente los totales de quejas anuales donde se señalan como presuntos responsables a miembros de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y de la Policía Judicial del Distrito Federal nos muestran la magnitud y la permanencia del problema. Destacan las denuncias que recibe la Policía Judicial, que con muchos menos policías tienen un mayor número de quejas per-cápita.



Seleccionamos de las Recomendaciones de la CDHDF casos de violaciones a la integridad física y a la libertad de las personas por parte de funcionarios de las policías del Distrito Federal, como ejemplos que nos permiten observar y clasificar pautas de comportamiento abusivo. Las Recomendaciones son muy pocas con relación al número de quejas que se presentan ante la Comisión. Igualmente, se observan escenarios que se repiten permitiendo el señalamiento de algunos factores determinantes del abuso policial.

Los casos que se describen en las quejas, al igual que los encuentros con la policía de la encuesta antes analizada, parten de una situación social que genera una interacción, iniciada ya sea por los policías o los ciudadanos, y que en estos casos culminan en un diferentes tipo de comportamiento policial abusivo, generalmente más de un tipo de violación a los derechos humanos. Como se trata de casos que ameritaron una Recomendación, varios de ellos son casos graves, por ejemplo, tortura. La tortura implica el uso de distintas formas de coerción física que causan gran dolor y daños con las finalidades de extraer una confesión o autoinculpación, información acerca de un delito o de otras personas, o "simplemente" castigar al detenido.

La causa que más suele mencionarse con relación a los casos de tortura, es el papel que esta terrible práctica jugaba, y que en cierta medida sigue jugando, como medio para obtener una confesión que luego podía tener un gran peso en la determinación de los procedimientos penales (De la Barrera 1995; Martínez 1998; Comité de Abogados-Prodh 2001). Es decir la tortura como una práctica sedimentada de trabajo por la cual los delitos son "resueltos", y por tanto con la posibilidad de extorsionar al "culpable" al tener esta "resolución" en sus manos. Se han reconocido sensibles avances en su contención, en particular en el Distrito Federal, pero se continúa señalándola como un problema recurrente que las normativas, y en particular las prácticas del sistema de justicia, continúan ambientando (Comité de Abogados-Prodh 2001). Se subraya el gran poder inculpatario que siguen manteniendo la policía judicial y el ministerio público.

6.3.2.1 Lógicas del abuso policial

A partir de los casos de tortura descritos en las Recomendaciones de la CDHDF, así como de otros casos de violaciones a los derechos humanos que involucran a elementos policiales tanto preventivos como judiciales, pueden desprenderse diversas lógicas de ocurrencia. Lógicas de ocurrencia que conectan con las motivaciones u objetivos de los policías en las interacciones que desarrollan con la población y que hemos señalado en nuestro marco teórico. La diferencia entre dichas lógicas es esencialmente analítica ya que empíricamente aparecen imbricadas.

En primer lugar, y tal vez lo mayormente documentado, la tortura ocupa un lugar, lamentablemente normal, en la forma en la que se "investiga" o se "resuelven" los casos.

La tortura como terrible *medio instrumental para realizar su trabajo*. Un “medio” que por supuesto contradice cualquier idea de función u objetivos policiales en un estado que se pretenda democrático. Bajo estas condiciones, la tortura es un expediente que sustituye toda forma de profesionalismo a la hora de investigar una denuncia o a un detenido en situación de flagrancia. En el desarrollo de sus “funciones” la tortura ocupa un lugar dentro de una manera de *hacer las cosas*, la cual es propiciada por la legislación, por las prácticas establecidas y, en ocasiones, con la aceptación pasiva por parte de otros actores del sistema de justicia, como ser agentes del ministerio público o abogados de oficio.

En segundo lugar, a la búsqueda de "resolver" el caso se agrega el objetivo de la extracción de beneficios materiales de la situación. Es decir, se pide dinero para no inculpar a alguien que está siendo torturado, o para que se autoinculpe para poder disponer de bienes supuestamente robados. La tortura como *medio instrumental para actos de corrupción*. En paralelo con el desarrollo de sus funciones los policías judiciales aprovechan oportunidades de sacar beneficios que se les abren en una investigación o un caso de flagrancia y la tortura puede ser un “medio” de lograr estos objetivos. Aquí se superponen o se independizan objetivos de reparto económico de ganancias a los objetivos de presentar a un presunto culpable de un hecho denunciado.

En tercer lugar, los casos de tortura aparecen en situaciones donde no se busca inculpar a nadie, ni tampoco aparece la oportunidad de sacar beneficios económicos. Las motivaciones se sitúan más en *dimensiones morales – indentitarias como forma de castigo, de venganza*. Es decir, una conducta previa de la persona detenida (irrisoria algunas veces) "merece" ser objeto de "castigo". Ejemplifiquemos brevemente estas lógicas del abuso a partir de la información disponible en Recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal¹¹¹.

¹¹¹ Presentamos ejemplos de Recomendaciones de más de diez años desde mediados de los noventa hasta mediados de la presente década. En este sentido no pretendemos hacer una comparación de los casos o realizar una evaluación de sus cambios con el paso de la década. Tampoco, por lo tanto, hacer un diagnóstico del momento actual de las policías en casos graves de abuso. El objetivo es ejemplificar patrones de comportamiento en casos de abuso con de distintos años que tal vez refieren más a la permanencia de los problemas sistémicos de abuso que a una significativa mejoría en tan grave materia.

Los tipos de violaciones a los derechos humanos por parte de funcionarios policiales dependen en buena medida del tipo de función que desempeñan. En este sentido la tortura se vincula en mayor medida a las tareas desarrolladas por la policía judicial. Una Recomendación de los primeros años de la CDHDF, la 10/95, describe un caso de tortura como sustituto de la investigación: un encargado de un estacionamiento es torturado durante toda una noche con la finalidad de obtener información sobre un vehículo robado y sobre la identidad de los responsables. Recomendación 2/97, ante una dudosa detención en flagrancia por falsificación de dinero, una mujer es torturada por policías judiciales para obtener información sobre sus cómplices en el propio edificio de la policía. En diciembre de 1999 tal como se señala en la Recomendación 5/02, se detiene de forma ilegal a dos hombres, uno menor de edad, y son torturados en oficinas anexas a una agencia del ministerio público para que inculpen a un familiar del delito de robo. En este último caso aparece también la búsqueda de ganancias como fuente del abuso. Según la misma Recomendación, los policías judiciales buscaban quedarse con parte de los bienes supuestamente robados, y además aprovecharon las primeras horas de detención ilegal de las dos personas para pedir un pago por parte de sus familias a cambio de liberarlos. En el caso de la Recomendación 8/06 la tortura obedece nuevamente a una medio para obtener una confesión de un delincuente que se estaba buscando desde hacía un tiempo vinculado a robos a tiendas de autoservicio por parte de policías judiciales del distrito federal.

Como puede verse, es frecuente la superposición de obtener una confesión o información de un sospechoso y la búsqueda de renta económica. Sin embargo, en algunos casos su descripción según la información disponible sistematizada en las Recomendaciones nos muestra cómo la lógica de obtención de beneficios vía el abuso aparece de manera más “pura”. En una de las primeras quejas que motivó una Recomendación, la 3/94, dos policías judiciales se basan en una denuncia de dudoso fundamento para detener ilegalmente y maltratar a dos hombres. Sustraen algunos bienes de su vivienda y solicitan dinero para no iniciar la averiguación previa por el delito de robo. La Recomendación 1/99 describe un caso de uso privado de la fuerza pública: una persona es detenida ilegalmente, robada y extorsionada ya que le debía dinero a un pariente de un Subdirector de la PGJDF.

Este último caso nos permite reafirmar varias de las características mencionadas en el capítulo dos de este trabajo sobre la corrupción policial en las policías mexicanas. Dicha corrupción no sólo depende de las oportunidades estructurales que sobre la marcha aprovechan actores aislados, sino que su sedimentación es más profunda alcanzando a grupos y redes que pueden implicar altos mandos operativos. Es el reflejo de las inercias de toda una historia de construcción institucional del Estado mexicano, donde éste representa un espacio de poder al servicio de quienes pueden manejar esos recursos, y no respondiendo al mandato democrático de la sociedad. Finalmente, es la clara consecuencia de los niveles de autonomía y ausencia de controles internos y externos que ambientan la privatización de la fuerza pública.

En otros casos aparece con claridad, detrás del abuso, la lógica del "castigo". En junio del 2000, según la Recomendación 7/00, policías judiciales torturan en varias ocasiones, desde que son detenidos, a dos hombres que participaron de un robo. En dicho robo había fallecido un policía judicial por el disparo de uno de los asaltantes. Se trata de un caso en el que se pone en marcha una "regla" informal que legitima la violencia contra un "asesino de policías". Una respuesta de venganza desde la moral organizacional donde es difícil establecer en que medida es propiciada solamente por el acuerdo informal entre pares, y no también por los discursos y las directivas más formales que circulan en las instituciones. En este caso la "venganza" se activa por la muerte de un compañero, pero también parece dispararse por conductas mucho menos graves, donde la distancia entre el "desafío" que se levanta a la autoridad del policía y la respuesta de reafirmación de "quién es el que manda" es tan exagerada que nos remite a los peores rasgos de una identidad construida bajo una lógica violenta y machista de dominación: como surge de la Recomendación 11/97, un hombre fue golpeado, torturado y acusado falsamente de robo por patear la puerta de una patrulla de la policía judicial que obstruía la entrada al negocio del cual se encargaba¹¹². Finalmente, en la Recomendación 10/03

¹¹² La desproporción e irracionalidad de la acción también muestra a la persona violentada, tanto como a los pares, que la respuesta que se dio también pudo haber sido otra, con un resultado muy distinto. Es justamente esa incertidumbre sobre "lo que puede llegar a pasar" la mayor manifestación del poder de que se dispone, por lo cual, bajo tan nivel de indefensión, sólo puede esperarse contar con el posible favor del poderoso. Esta situación de incertidumbre acerca de la sanción y el temor que genera la experiencia al ciudadano en su relación con la policía, pero en otro sentido, también la vive el policía al interior de su organización. En el espacio institucional y cultural en que se socializan y actúan los policías la línea o el cambio de posición entre victimarios y víctimas puede ser social y temporalmente muy tenue y fluida.

el “castigo” por el delito cometido parece la motivación para los sufrimientos físicos y psicológicos que policías judiciales provocan en cuatro detenidos, ya que no parece “necesaria” la búsqueda de la confesión al contar con suficientes elementos de prueba para acreditar su probable responsabilidad (en flagrancia, las víctimas los identifican, etc.), y los sospechosos no señalan que se los haya intentado extorsionar¹¹³.

Los ejemplos que hemos descrito hasta este punto corresponden a casos graves de abuso presuntamente cometidos por parte de policías judiciales del Distrito Federal. Consideraré ahora casos de abuso en los que participan miembros de los cuerpos policiales pertenecientes a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, siempre según descripciones de Recomendaciones de la CDHDF. El tipo de funciones que desarrolla cada cuerpo policial, como ya señalamos, genera las ocasiones para que prevalezca un tipo de abuso sobre otro. En la Policía Judicial la disposición del cuerpo de la persona para su interrogatorio, ambienta la ocurrencia de la tortura como forma “normal” de “investigar”. En la Policía Preventiva, los abusos relacionados a la falta de profesionalidad en el ejercicio de sus tareas tienden a ser detenciones arbitrarias y lesiones por malos tratos. Los casos de tortura documentados en las Recomendaciones por miembros de la Policía Preventiva aparecen más bajo la lógica del “castigo” por resistirse a su autoridad.

Ejemplos de la primera lógica del abuso para la Policía Preventiva del Distrito Federal, es decir como instrumento y sustituto de formas profesionales de trabajo, los podemos apreciar en casos de control sobre manifestaciones o en la realización de operativos para descubrir personas en flagrancia o "sospechosas" en zonas que se consideraban problemáticas. Según la Recomendación 12/97 se detienen decenas de personas sin motivo aparente en un operativo en la colonia Anáhuac. Los parientes o vecinos que reclaman por las detenciones se agregan a la lista. A un número importante de dichas personas se las remite ante el Juez Cívico por "alterar el orden público", dándole un uso arbitrario al Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica. La Recomendación 14/97 llamaba la atención sobre detenciones arbitrarias y los malos tratos en un operativo

¹¹³ Podemos pensar aquí en la tortura como una “forma de hacer las cosas”, una práctica que opera más allá de una evaluación instrumental como medio para la obtención de un objetivo (dentro de su lógica), una acción con menor reflexividad que una acción con arreglo a fines y más cercana a una acción de carácter tradicional o con elementos de una acción con arreglo a valores para castigar a quién debe ser castigado.

desplegado para controlar una manifestación de la Asamblea de Deudores de la Banca. Más reciente en el tiempo y más importante por acumular un número importante de quejas que describen una pauta de trabajo policial es la Recomendación 6/04. Dicha Recomendación se compone de 79 quejas que se realizan contra miembros de los Grupos Operativos Especiales de la Secretaría de la Seguridad Pública del Distrito Federal. En forma sistemática las quejas denuncian que elementos de los Grupos Operativos Especiales y Fuerzas Especiales de la Secretaría sin exhibir orden de un juez, entraron en forma violenta a domicilios y viviendas, rompiendo con mazos puertas y ventanas, causando destrozos en los inmuebles, preguntando en dónde estaba la droga o las armas. Los quejosos reportan que los policías los amenazaron, insultaron, golpearon y manosearon a las y los agraviados y sus familiares incluyendo menores de edad. También se señala el robo de joyas, celulares, grabadoras, aparatos de sonido, dinero, etc. También amenazaron a los quejosos para que no denunciaran estos delitos. La Recomendación sistematiza así rasgos de las prácticas habituales en los operativos de grupos especiales, los cuales, en ocasiones, también han sido registrados por medio audiovisuales. Es decir, ante la repetición de los mismos abusos en todos los casos documentados puede afirmarse que, al menos en operativos hacia espacios urbanos de grupos sociales que se consideran “peligrosos”, se trata de prácticas legitimadas donde se validan el robo de lo que se encuentre por el camino (una lógica de botín de guerra), el uso excesivo de la fuerza y ciertas formas de ataque sexual. Ante su constante repetición es posible inferir que la validación de dichos abusos no sólo concierne a los elementos que lo llevan a cabo sino también a los responsables de su diseño e implementación. De ahí la negación de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal de aceptar su participación en la mitad de los casos presentados y los obstáculos para que los agraviados puedan tener acceso a los álbumes fotográficos de los elementos que conforman los Grupos Operativos Especiales y las Fuerzas Especiales.

A una forma sedimentada y poco profesional de hacer el trabajo policial hay que sumar las decisiones en materia de política delictiva y de estilos de trabajo policial que toma la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. Como señala la misma Recomendación son decisiones vinculadas al control de la distribución de droga que implica el incremento de las detenciones y revisiones a personas en actitudes sospechosas, siguiendo recomendaciones realizadas por el Grupo Giuliani Partners a mediados del 2003.

Detenciones arbitrarias y malos tratos también obedecen a la búsqueda ilegal de beneficios económicos. Es común que los cuerpos encargados de la prevención en la Ciudad de México pidan sistemáticamente sobornos o “mordidas” para permitir la realización de ciertas actividades o conductas penadas en los espacios públicos. La Recomendación 8/94 señalaba extorsiones sobre clientes de prostitutas por parte de policías preventivos y judiciales. Las detenciones y presentaciones ante Juzgados Cívicos y/o los maltratos eran la consecuencia de la negativa a acceder al pedido de la "mordida". La primera Recomendación del año 1997 conjunta una serie de quejas referidas a extorsiones cotidianas que policías preventivos realizaban sobre personas que se dedicaban al lavado de coches en la vía pública. El no pago de las cuotas es el disparador del maltrato o de la remisión ante el Juez Cívico. En ambos casos, la mayor parte de las veces los Jueces Cívicos procedían de maneras que alentaban la continuación de tales conductas abusivas. En la Recomendación 6/03 se documenta la detención arbitraria de dos personas. Las dos personas fueron detenidas en la puerta del domicilio de uno de ellos y posteriormente se intentó obtener dinero para no ser presentados ante el Ministerio Público por posesión y venta de drogas. Al no poder obtenerse el dinero se los presentó al parecer con una acusación falsa y droga que le sembraron al sospechoso¹¹⁴. En la Recomendación 2/04 dos policías preventivos del Distrito Federal detienen y suben a su patrulla a dos personas que salen de tomar cervezas de una taquería. Una de las personas es bajada luego de unos minutos, posiblemente robada, y se llevan a la otra persona. Esta segunda persona es atropellada más tarde por un particular y fallece. Este segundo incidente es el que dio notoriedad a una práctica documentada y que forma parte de las expectativas negativas de parte de la población en sus encuentros con la policía, en particular de los sectores populares. En la

¹¹⁴ Los incentivos económicos para las puestas a disposición (más allá de un posterior inicio de la acción penal) y las presiones formales o informales a los mandos para cumplir con cifras de presentaciones ante las distintas instancias, favorece las detenciones arbitrarias, las falsas acusaciones, el aumento de los “precios” para que una presentación no se realice, así como las incidencias de uso de la fuerza que pueden derivarse lógicamente de esta mayor exigencia de punición más allá de situaciones reales que la motiven. En nuestros resultados de la encuesta de Nezahualcóyotl presentados en el capítulo 4 encontrábamos que la mitad de las acusaciones de cometer faltas administrativas o delitos era en encuentros con no se habían iniciado por estos motivos.

recomendación se evidencia el encubrimiento de los policías responsables por parte de la institución que no logra determinar cuál fue la patrulla y sus integrantes.

Los abusos que siguen la lógica del castigo no siempre pueden separarse con claridad del cumplimiento, poco profesional, de las tareas policiales. En la Recomendación 4/95 policías judiciales de una patrulla, persiguen a dos jóvenes que habrían robado dos cajones de refrescos y los amedrentan en las afueras de una casa en la que viven personas consideradas de cierta "peligrosidad". Los policías son agredidos con piedras y botellas desde la azotea del inmueble. La reacción y respuesta coordinada a dicha situación fue montar un operativo entre la Policía judicial y la Policía Preventiva del Distrito Federal que involucró numerosas patrullas, miembros de cuatro grupos especializados entre las dos policías y decenas de motociclistas. Se ametralló la fachada de la casa, se denunció un intento de violación, y se detuvo y se maltrató a cuatro mayores y cuatro menores. Se conocía que el domicilio alojaba personas tipificados por las policías como "delincuentes" y "problemáticos" y se aprovechó la circunstancia para efectuar el operativo y por la forma de acción registrada para tomar venganza por el ataque previo. En la Recomendación 10/97 el castigo por enfrentarse al poder policial se aprecia con mayor claridad. Por estar escuchando música y bebiendo en la calle se generó una agresión entre cuatro o cinco jóvenes y los tripulantes de una patrulla de la Policía Preventiva. Los policías fueron "superados" y se retiraron y al poco rato, vía llamado de radio, volvieron con al menos diez patrullas más, allanaron sin orden y sacaron a los jóvenes de sus casas y los golpearon en la vía pública y en las patrullas, terminando los agraviados en un hospital de la zona por las lesiones recibidas. Otros ejemplos. Recomendación 10/97, un hombre acompañado de su hermano se niega a que la grúa lleve su coche mal estacionado, no paga mordida y posiblemente insulta o arremete contra el policía de la grúa. Resultado: el conductor de la grúa y tres policías preventivos, luego de someterlos, los golpean a él a su hermano en todo el cuerpo, ocasionándoles numerosas lesiones. Recomendación 7/99, un hombre rompe un candado de seguridad puesto a su vehículo de reparto por una empresa a cargo de los estacionamientos en la vía pública y se resiste a ser detenido. Resultado: sujetado en el piso por agentes de la policía bancaria e industrial, otro agente le ocasiona graves lesiones internas al dejarse caer sobre su abdomen con la rodilla en más de una ocasión. Estos dos últimos casos acontecieron a las 13:00 y a las 18:00 horas respectivamente en sendas colonias céntricas, sumamente transitadas. Parecería ser que tales

demostraciones excesivas de autoridad no se ven desincentivadas por la presencia de testigos.

La vinculación entre las prácticas que buscan aprovechar la capacidad policial para detener a una persona y buscar alguna ganancia económica, y la lógica del castigo, -y por tanto la relación entre corrupción y abuso en el uso de la fuerza-, puede apreciarse en la Recomendación 10/04. Entre la medianoche y la una de la mañana un joven y cuatro amigos pasean en un vehículo luego de ingerir bebidas alcohólicas. En un momento de la noche se encuentran con dos policías supuestamente registrando las bolsas del pantalón de un hombre en la calle, y el joven que conduce les grita “ya lo están bolseando”. La frase indica lo normal de la expectativa de la población sobre la conducta policial en algunos contextos, más allá de si realmente era esa la acción que estaban cometiendo. Los policías los persiguen y al estacionar los jóvenes su vehículo cerca de la casa de un familiar del conductor, los jóvenes se bajan y buscan llegar hasta dicho domicilio. Un policía dispara su arma que impacta en el joven conductor que es detenido y llevado a la patrulla. Posteriormente el joven fallece. En el presente caso, los policías implicados decidieron emprender una persecución, en el mejor de los casos, con la intención de detener a los jóvenes por conducir luego de ingerir bebidas alcohólicas; sin embargo dicha motivación no parece verosímil al considerar la decisión de al menos uno de los policías de realizar los disparos que provocan la muerte del joven. La lógica de castigar a los jóvenes por la “afrenta” de evidenciar su comportamiento ilegal, refleja el reforzamiento de sus rasgos de identidad más autoritarios y violentos por sobre el aspecto más deteriorado de la misma identidad producto del rechazo social, para de esta forma activar una respuesta tan “irracional”.

Por su lado, la Recomendación 7/2005 describe como de manera ilegal y sumaria se priva de la vida a una persona que circulaba en su automóvil en sentido contrario sobre una avenida y comienza a ser perseguido por al menos 7 u 8 patrullas. Los disparos se realizan a corta distancia cuando el automóvil ya se había detenido y los policías estaban a ambos lados del vehículo. En este sentido se puede esta delante de una versión de la “ley fuga”, por la cual es legítimo disparar a un delincuente que huye, o más genéricamente que el huir de la policía debe ser sancionado, siendo una de las formas por las cuales la policía debe hacerse respetar (Sherman: 1980).

Existen otros casos que parecen remitir a rasgos personales de un policía, pero que también pueden apoyar la conclusión de que son un número pequeño de policías los que acumulan gran número de quejas (Adams 1996). La Recomendación 8/99 hace notar que a un mismo policía preventivo se le ha presentado una queja por dar dos patadas en el abdomen a una mujer que le reclamó por orinar en el árbol de la entrada de su casa, y posteriormente otra por abuso sexual a una menor de 14 años. Que una persona con estas características permanezca en la organización, que además se presenten elementos de negligencia o de mala fe en la integración de la averiguación previa y en el procedimiento administrativo (como lamentablemente ocurre en muchos de los casos que describimos aquí pero que no hemos detallado), son indicadores preocupantes para la organización policial y el Ministerio Público¹¹⁵.

Con relación a abusos cometidos por policías municipales de Nezahualcóyotl registrados en la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM), son casos que por su función y contexto, no dejan de ser casos similares a algunos de los presentados para la policía preventiva del Distrito Federal. En la Recomendación 12/97 se relata una serie de detenciones arbitrarias con uso excesivo de la fuerza luego de un acto de protesta por parte de grupos de jóvenes y miembros de la Unión de Sonideros Independientes del Estado de México en la explanada del Palacio Municipal de Nezahualcóyotl. Durante el desarrollo de la protesta se cometieron una serie de faltas y delitos (daños en propiedad ajena y posiblemente algunos robos), así como un enfrentamiento entre policías y manifestantes, que justificaban las detenciones de los presuntos responsables por parte de las autoridades. Sin embargo, los policías municipales al salir en persecución de los manifestantes que se escapaban rápidamente de la plaza, realizaron detenciones indiscriminadas (en particular de jóvenes ajenos a los eventos), muchas de ellas con violencia excesiva, con un saldo de 91 personas puestas a disposición de diferentes instancias donde 45 de ellas presentaron diversos tipos de lesiones.

¹¹⁵ Si las instancias internas de control encubren indebidamente los casos de abuso policial (muy diferente de brindar a los policías un apoyo jurídico adecuado), la institución da una clara señal al policía, y lo socializa al respecto si acontece en repetidas ocasiones, que dicho comportamiento es acorde con las expectativas que se tiene de su trabajo bajo ciertas circunstancias, y que no se va a permitir que agentes externos que no comprenden el trabajo policial verdadero interfieran con él.

En este caso de Nezahualcóyotl, nuevamente podemos apreciar tanto la arbitrariedad y el uso de la fuerza excesivo como forma “normal” de realizar una detención, evidenciando falta de profesionalismo. Pero también la arbitrariedad en las detenciones y el uso excesivo de la fuerza como forma de “desquite” por la afrenta de las agresiones y el enfrentamiento previo en la plaza frente al Palacio Municipal. La necesidad de “castigar” a quienes les han agredido y faltado el respeto a la autoridad es tan demandante en esos momentos que prevalece sobre una construcción de su identidad como profesional de la policía de mediano y largo plazo (Friedrich: 1980)¹¹⁶.

En la Recomendación 56/99 de la CODHEM existe una respuesta desmedida por parte de policías que realizan un operativo de revisión a transporte público. Detienen con violencia a una persona que protesta por la molestia que le ocasiona el operativo (revisión de todos los pasajeros en el transporte) y lo presentan a Juez Calificador por la supuesta falta de “escandalizar en lugares públicos”. El operativo al carecer de un respaldo en los marcos legales que rigen la actuación policial en el municipio, coloca a los policías en una situación difícil ante una legítima y eventual resistencia de un ciudadano, tal como fue el caso en el Recomendación a la que hacemos referencia. Sin embargo, los policías no parecen buscar alguna forma de convencimiento e intermediación ante el quejoso y reaccionan agresivamente. El hecho de que sean dos mandos policiales los que reaccionan de esta manera es indicativo del aprendizaje en cómo realizar el trabajo operativo que aprenden sus subordinados. Por otro lado, vemos como ante la necesidad de darle solución a una situación cotidiana que deben enfrentar recurren a alguna de las sanciones disponibles en el Bando Municipal.

La reacción desmedida ante formas de resistencia a la autoridad se repite en otras situaciones, en la Recomendación 23/01 una patrulla de la policía municipal solicita a una joven que está acompañada por su novio y su madre, documentos del vehículo en el que están estacionados. Al bajarse a discutir y negarse a dar dicho documento uno de

¹¹⁶ *“More than anything else, policemen -like most of the rest of us- tend to respond in kind to the actions of the people they meet. If they can learn that their position imposes on them special responsibilities to respond as judiciously as possible, their use of force may become much less of a problem. Also, like most of the rest of us, the police appear to be concerned with maintaining their image in the eyes of their colleagues and the public. If they can learn to submerge short-term considerations of face in long-term considerations of professional prestige, they may find their use of force less controversial and their professional status on the rise.”* Robert J. Friedrich, 1980, “Police Use of Force: Individual, Situations and Organizations”, 452 *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 82-97.

los policías reacciona violentamente y sólo es detenido por sus compañeros luego de herir de un golpe en la cabeza a la madre de la joven.

En la Recomendación 44/01 el abuso aparece vinculado a la posibilidad de obtener una ganancia económica durante el cumplimiento de sus funciones. Policías municipales se presentan en un comercio respondiendo a una solicitud de ayuda del Distrito Federal para detener a una persona que, momentos antes, atropelló a una persona con su vehículo. La persona que va a ser detenida le pasa a otra un rollo de billetes, por lo que ésta segunda persona también es detenida y el dinero robado.

En resumen, tanto en la policía judicial y en la preventiva de la ciudad de México se presentan las tres modalidades en que hemos clasificado al abuso. Lógicas similares aparecen en los pocos casos de los policías municipales de Nezahualcóyotl. En cada evento predomina alguna modalidad, pero también se tienen elementos de alguna de las restantes. Tomando en cuenta las tareas y relaciones institucionales distintivas de cada cuerpo policial, podemos observar como cada forma típica de abuso se vincula en mayor medida con diferentes factores de nivel legal, organizacional o situacional que enmarcan los diferentes casos descritos.

El abuso como “medio” para “resolver” investigaciones remarca factores institucionales y organizacionales en la Policía Judicial. En el nivel institucional el excesivo peso inculpatario que en la práctica siguen conservando policías y ministerios públicos, y al que busca responder parte de la reciente reforma al sistema de impartición de justicia. En el organizacional problemas de larga data de capacitación deficiente en técnicas de investigación y falta de mecanismos eficaces de rendición de cuentas. Pero también un discurso institucional que enmarca su trabajo en una “guerra a la delincuencia” y un cultura entre pares que legitima la violencia indebida como un rasgo de un policía que sabe responder a los aspectos más “duros” de su trabajo. Para la Policía Preventiva el abuso como medio para cumplir sus objetivos remite, en el nivel organizacional, a carencias de capacitación en técnicas no coercitivas para la solución de problemas así como del uso de la fuerza. También remite al tipo de estrategias de policiamiento que sean elegidas, pero más que la estrategia es la falta de rendición de cuentas de la forma de llevarlas a cabo lo que abre la puerta a las posibilidades abusivas. Los incentivos por desempeño pueden tener el efecto perverso de favorecer formas del abuso si no se

instauran los controles adecuados. Son relevantes los factores sociales, situacionales y estructurales, ya que en función de ciertos rasgos del espacio social en el que se trabaja o de la población con la que se interactúa posiblemente se sigan cursos de acción diversos. Si se conocen cuáles variables sociales son significativas será posible tener información de gran utilidad para reformar las instancias de capacitación del personal y para mejorar el diseño de los controles organizacionales.

La falta de rendición de cuentas interna y externa, y de las sanciones correspondientes, es un factor clave detrás de las redes de corrupción que fomentan acciones abusivas. También hay que considerar la incidencia de mecanismos de reclutamiento de personal que refuerzan dichas redes más que debilitarlas. Sin embargo, la corrupción debe considerarse más como una resultante organizacional (incluso social) que como un problema de individuos con una inadecuada propensión que ingresan a una institución sana. Por el contrario, en el transcurso de vida policial, dependiendo de los grupos o áreas donde trabaje, será difícil encontrar caminos alejados de ciertas prácticas sin pagar costos tanto materiales como simbólicos. Igualmente siempre existen decisiones y responsabilidades individuales insoslayables.

La lógica del “castigo” por su parte parece depender mayormente del modelo institucional de “buen policía” que se fomenta y de la cultura informal entre pares y de las actitudes que se desarrollan entre sus miembros. Pero también de otros factores formales de la organización que puedan afectar dicha cultura como la capacitación y los sistemas de controles y sanciones. Nuevamente, para poder retroalimentar los mecanismos que pueden modificar la cultura informal policial es necesario dar cuenta de los prejuicios que la alimentan y las situaciones que activan el uso excesivo de la fuerza. Es necesario conocer si las características de la población, sus conductas de resistencia, los espacios sociales o los rasgos particulares de los policías determinan esta modalidad del abuso.

La descripción que hemos realizado a partir de casos relatados en las Recomendaciones de la CDHDF permite dar cuenta de la complejidad del problema del abuso en las policías del Distrito Federal. Sin embargo, es indispensable en México abrir líneas de investigación que busquen conocer cuáles son los factores que en mayor medida determinan su ocurrencia. Los procesos de reforma policial no tendrán resultados

eficaces sin colocar como uno de sus ejes centrales los problemas del abuso. Los principales obstáculos para la puesta en práctica de los necesarios estudios sobre el abuso se encuentran en la producción de información sistemática sobre las acciones policiales, así como en las escasas posibilidades de acceso a la información de las propias organizaciones policiales por parte de los investigadores en la materia.

Capítulo 7. Conclusiones

Distintas circunstancias han colocado a las relaciones cotidianas entre policía y sociedad en un lugar de mayor interés y relevancia social, política y académica. En términos generales, la persistencia de altas tasas delictivas posicionó al trabajo policial bajo una mirada de mayor escrutinio en búsqueda de mayores niveles de eficacia. Las nuevas sensibilidades de la población acerca del delito, entre ellas la posibilidad y el temor de ser víctima, también arrojan nuevas exigencias: el trabajo policial debe considerar la sensación de inseguridad de la población. Por su parte, para la creación de entornos de mayor seguridad objetiva y subjetiva la policía tiene capacidades limitadas, y ni siquiera las adecuadas para varios problemas, por lo cual debe establecer cooperaciones con otros actores públicos y privados, entre ellos la sociedad civil. A su vez, nuevos estilos de trabajo policial ponen el acento en la relación con la comunidad, ya sea bajo la forma de mayor comunicación y confianzas para desarrollar un trabajo de mayor prevención local, ya sea bajo el reforzamiento de controles sobre el “desorden”, faltas o sobre grupos de población asociados a delitos como la venta y distribución de drogas.

La necesidad de conocer las decisiones cotidianas del trabajo policial también deriva de la preocupación por la vigencia o violación de importantes derechos de la población, los cuales están puestos en juego en la acción u omisión policial. Este es un tema importante en la consolidación democrática de los países latinoamericanos. También responde, y México es un caso claro, al objetivo de buscar romper con pautas tradicionales del trabajo policial que incluyen el abuso y distintas formas de corrupción como formas sistemáticas de operar. A su vez, vinculado con el anterior punto y como parte de la modernización y democratización del funcionamiento de las instituciones públicas, el conocimiento de las acciones policiales en su relación con la población deriva de las exigencias de rendir cuentas del mandato que la sociedad le otorga, mandato en el que destaca la capacidad para el uso legítimo de la fuerza pública. De su trabajo y de su imagen, de la satisfacción de la población y de las expectativas que sedimenta sobre la eficacia y los motivos de su accionar, es decir del tipo de policía que con que cuenta la sociedad, en su trabajo real y en su percepción social, dependen consecuencias sobre la convivencia, la vigencia de derechos y la resolución de conflictos sociales que van más allá de su presencia y acción concreta.

En el caso de México la necesidad de conocer con mayor rigurosidad el trabajo policial cotidiano se enmarca en algunos rasgos estructurales de sus policías y de su relación con la sociedad, así como de procesos político institucionales que se desarrollan en los últimos años. Ya hemos señalado como hablar de “las policías en México” es una generalización muy forzada dada una realidad muy diversa para los niveles federal, de las entidades federativas y municipios. En los planos estatal y municipal existen enormes diferencias sociales, económicas, culturales, demográficas y políticas y ellas se reflejan en el tipo y el nivel de desarrollo de las instituciones policiales. Sin embargo, existen muchos rasgos y problemas que en cierta medida son compartidos tomando en consideración las inevitables diferencias entre espacios como lo rural y lo urbano, y las distintas escalas y desarrollos económicos.

Las policías no escapan a una lógica de funcionamiento de la administración pública en México que durante décadas incluyó diversas formas de distribución de prebendas y beneficios privados y de grupo a partir de los recursos y capacidades públicas, es decir la existencia de importantes redes y modalidades de corrupción. Este rasgo se vincula directamente con otra característica central en gran parte de los cuerpos policiales y que es en gran medida la condición de posibilidad de la primera, su amplio margen de autonomía, incluso con relación al mismo poder político con el cual hubiera “negociado” esa característica a cambio de capital y lealtad política (López Portillo: 2003). Las nuevas condiciones sociales y políticas con relación al delito se hacen presentes en México con realidades institucionales como las mencionadas a las que hay que sumar otras más. Entre ellas organizaciones policiales donde por la autonomía mencionada y las carencias en formación, supervisión y evaluación, constituyen un modelo definido principalmente por los incentivos propios de una organización informal tanto en los objetivos operativos como en los objetivos ilícitos que persiguen algunos grupos a su interior.

Pero también los objetivos e incentivos formales en la mayor parte de las policías de México suelen colocar en el centro una perspectiva de combate delictivo orientado al manejo de armas y la preparación física. A lo que se suma una disciplina de corte militar y de gran arbitrariedad donde se promueve el total acatamiento a las órdenes, la ausencia de iniciativa de los elementos y la lealtad personalizada. Persiste en general

una forma del trabajo policial reactiva, de imposición de la autoridad, donde el abuso es una pauta normalizada y hasta un componente de identidad necesario que indica el carácter adecuado para una tarea peligrosa, organizaciones donde el machismo está institucionalizado en distintas reglas, símbolos y rituales.

Bajo este contexto es que se torna aún más relevante, por la oportunidad y por los riesgos, conocer las interacciones entre policía y sociedad en distintos ámbitos de la realidad mexicana. Donde gran parte de los grupos sociales con los que interactúa la policía no son ajenos a una socialización en relaciones personalizadas de intercambios de favores, donde no ha sedimentado la idea y la legitimidad de una legalidad abstracta como orientador de la acción y donde la posibilidad de uso de la fuerza puede ser un recurso disponible, bajo ciertas circunstancias, para la resolución de conflictos.

Las respuestas a la nueva situación del delito en México han sido discontinuas y variadas según niveles de gobierno y regiones. Hay estados o municipios que han iniciado caminos de modernización, lucha contra la corrupción y mayor supervisión del trabajo operativo que, sin estar ajenos a resistencias y obstáculos, han logrado importantes avances. En otros casos los intentos de reforma han sido más discontinuos o superficiales manteniendo en esencia las mismas formas tradicionales de trabajo operativo, o un cambio que sólo ha significado un mayor número de elementos y más armas o vehículos. En otros casos la organización ni siquiera se ha planteado la pregunta sobre un posible cambio en su forma de trabajar. En términos globales se destaca el gran crecimiento de los recursos dedicados a la seguridad (sin mayores resultados), y la búsqueda de una mejor coordinación operativa y financiera impulsada desde el nivel federal desde la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública en 1995. A su vez, se ha vivido un proceso de mayor participación directa de los militares en tareas de seguridad, una de las constantes de los últimos sexenios, aunque su presencia en operativos de combate al narcotráfico data de varias décadas atrás.

Otra característica a nivel nacional ha sido focalizar con mayor nitidez las políticas de seguridad en el combate al crimen organizado, en particular el vinculado al tráfico, distribución y venta de drogas. Este punto es importante para las perspectivas del presente gobierno federal acerca del desarrollo policial, buscando homologar características básicas de las organizaciones y el trabajo policial en estados y

municipios. Es decir, impulsar un modelo policial desde la federación hacia estados y municipios. En este sentido, las renovadas iniciativas para el desarrollo del servicio de carrera policial, para lograr condiciones básicas de selección, formación, capacitación y evaluación del personal de las distintas organizaciones policiales son bienvenidos y necesarios. Sin embargo, entre los cambios que se impulsan parece primar una idea de controles sobre los individuos y no sobre las instituciones, un control basado en la detección de “malos elementos” desde el punto de vista de no haberse coludido con el crimen organizado (y no, por ejemplo, en acciones o actitudes inadecuadas con relación al respeto a los derechos humanos en la realización de su trabajo) y que por tanto no deberían estar en corporaciones que, acriticamente, parecen autodefinirse como “sanas”. No parece haber lugar importante para un sistema de rendición de cuentas de su desempeño, y menos aún para un sistema de rendición de cuentas que incluya la necesaria participación de actores externos, civiles, supervisando o auditando la calidad y transparencia de los controles internos. En realidad no parece haber ningún lugar para la ciudadanía.

Un modelo policial pensado bajo la idea del enfrentamiento con grupos armados del crimen organizado puede ser sumamente problemático para el relacionamiento entre policía y sociedad en distintos niveles locales. Puede invisibilizar aún más las tareas de asistencia que realiza cotidianamente la policía y por las que entra en gran medida en contacto con la población, puede favorecer un mayor acercamiento con la sociedad pero bajo una lógica de identificación de grupos “sospechosos” vs. “buenos ciudadanos”, puede seguir motivando un idea de “buen policía” exclusivamente basada en los actos de gran riesgo personal, puede fomentar mayores prácticas de control sobre diversos grupos de la población, sin justificación legal, que fomenten una mayor sensación de ilegitimidad en las motivaciones del actuar policial y por ende mayor resistencia y enfrentamiento.

Bajo este marco es que interpretamos y resumimos los principales resultados para el municipio de Nezahualcóyotl, así como en menor medida para el Distrito Federal.

1. *Contactos cotidianos entre policía y comunidad.* Los resultados para el Municipio de Nezahualcóyotl, y también de otros estudios en el Distrito Federal que ya hemos mencionado, nos muestran que las policías son una institución

pública que mantiene una alta frecuencia de interacciones cotidianas con la ciudadanía. Estos “burócratas de la calle”, dispersos en el espacio público, son una de las caras más visibles del Estado, y día a día producen y reproducen con la población formas de relacionamiento Estado – sociedad civil. En dichos vínculos se pone en juego la imagen y legitimidad de las policías, del Estado y de la justicia. El saldo que se arroja, con variaciones, es deficitario.

2. *Relaciones policía-comunidad más allá del delito.* Un porcentaje importante de los intercambios entre policía y comunidad no tienen vínculo, o tienen un vínculo indirecto, con la problemática delictiva. Un número significativo de encuentros son iniciados por la ciudadanía y la mayoría de ellos no refieren a denuncias sobre delitos, sino a solicitudes de información, solicitudes de ayuda o asistencia ante distintos problemas familiares o de la comunidad. Es una característica conocida en los estudios sobre el trabajo policial, que también puede ser verificada a partir de las llamadas de emergencia que reciben las distintas instituciones policiales. Además, como es sabido por el número de presentaciones ante Ministerios Públicos y ante Jueces Calificadores, donde la mayor parte corresponde generalmente a las segundas. Más allá de la discusión sobre el control de faltas menores y su incidencia en el delito, detenciones por beber en la vía pública o por tener la música a todo volumen son encuentros más propios del “mantenimiento del orden” que de la llamada “guerra a la delincuencia”. El privilegio que las instituciones policiales otorga al “combate al delito”, junto a las exigencias políticas y mediáticas, hacen que un volumen importante del trabajo policial sea subvalorado, tanto formalmente por los incentivos de las organizaciones policiales, como informalmente entre los mandos y los pares que valoran al trabajo policial como “detener delincuentes”. De esta forma, existe menos formación, capacitación y reconocimiento para resolver tareas que ocupan la mayor parte de su tiempo de trabajo y por las que la población también construye una parte importante de su nivel de valoración y confianza en las instituciones policiales.
3. *Términos de intercambio conflictivos policía sociedad.* Es una constatación que se nutre de varios resultados del estudio en Nezahualcóyotl. Entre ellos la captación de un porcentaje pequeño, pero significativo por el tipo de contacto que representa, de encuentros donde la población reclama por un comportamiento policial que considera inadecuado. Un resultado que igualmente

puede obedecer a contactos donde la policía actuaba de manera que ameritaba la reacción del ciudadano, como de casos donde una adecuada acción policial no es legitimada y es negada por la población. Pero son otros elementos referidos al uso de capacidades policiales y del uso de la fuerza, y que veremos a continuación, que dan mayor nitidez a este cuadro de relaciones de desconfianza y conflictividad.

4. *La práctica habitual de los controles por sospecha.* Los encuestados en Nezahualcóyotl mostraron que los encuentros donde la policía detiene en la vía pública para preguntar por la identidad de las personas, es una acción policial muy frecuente. Práctica policial también común con jóvenes en el Distrito Federal. Otro resultado interesante es, justamente, la caracterización sociodemográfica de la población que tiene distintos tipos de encuentros con la policía, y para este caso la selectividad policial es clara y esperable, se trata de hombres jóvenes. A ello hay que sumar otro resultado asociado a la relación entre jóvenes y policías en el Distrito Federal: más de la mitad de las experiencias de detenciones policiales son vividas como motivadas por rasgos personales o de grupo y no por acciones que hayan cometido. Esta práctica, que representa una violación cotidiana a los derechos ciudadanos, forma parte tradicional de la operatividad policial y se vincula a las carencias en el desarrollo de otras capacidades para la detención de presuntos delincuentes, así como a posibilidades de extracción de dinero. Este tipo de controles debe considerarse como un elemento más en la sedimentación de un patrón de relaciones conflictivas entre policía y población.
5. *Uso frecuente de revisiones, acusaciones y traslados.* Otros resultados que nos hablan de una relación conflictiva entre policía y población. La alta frecuencia de cateos y revisiones de pertenencias en los contactos, de acusaciones a la población de faltas administrativas o delitos, de que la policía realice un traslado de la persona a un lugar diferente al del inicio del encuentro. El ejercicio de estas capacidades de acción policial también pueden obedecer a motivos lícitos y estar justificadas en las expectativas legales de la operatividad policial, pero su alta frecuencia parece indicar cierta naturalidad y laxitud en su aplicación a la población, como si la misma sólo dependiera de la voluntad del policía y fuera un recurso disponible más para mejor controlar una situación o llevarla a su beneficio más allá de los derechos involucrados.

6. *Satisfacción con el trabajo policial.* La satisfacción de la población en los encuentros con la policía es un factor importante de la satisfacción general con el desempeño policial por parte de la población. Algunos tipos de contactos y las capacidades de control que hemos mencionado son eventos que generan una mayor insatisfacción en la población con el trabajo policial. Es un resultado esperado, pero ello resalta aún más la necesidad de un medido y justificado uso de estas capacidades: detenciones por sospecha, cateos, acusaciones de faltas y delitos. Las mordidas y el uso de la fuerza aumentan notoriamente la insatisfacción en un encuentro, por tanto su alta frecuencia es también problemática más allá de los costos y los derechos que puedan ser vulnerados en el evento en concreto. Si bien algunos controles en el municipio de Nezahualcóyotl fueron valorados positivamente por la población afectada, como los controles en transporte público, las víctimas o testigos de un delito muestran una mayor insatisfacción en los encuentros iniciados por la población. Las mujeres tienen una mayor insatisfacción con el trabajo policial controlando los factores antes mencionados, lo cual puede indicar actitudes o formas de abordar los encuentros diferenciales según el sexo del ciudadano. La población con universidad también mostró mayor insatisfacción que los que no alcanzan este nivel educativo. Tal vez reflejen mayores exigencias en el trato y en los resultados, a las cuales la policía deberá poder responder cada vez en mayor medida si no quiere un mayor deterioro de su imagen actual. A su vez, si bien se necesitan estudios de mayor profundidad, parece corroborarse la importancia de la forma en que la población percibe que es tratada por la policía, más allá de los resultados negativos, en la satisfacción con el trabajo policial. Una percepción adecuada de los motivos de la actuación policial puede dotar de mayor legitimidad a su accionar a pesar de los inevitables resultados negativos para la población consustanciales a su propia función.
7. *La extensión de la mordida.* Las prácticas de la mordida dan un resultado extendido en los encuentros en Nezahualcóyotl, aunque algo por debajo de resultados para el Distrito Federal. Como es esperable el porcentaje es muy elevado en las faltas de tránsito, pero también lo es en los encuentros de iniciados por faltas administrativas y delitos. La policía del municipio tiene una pauta menor de casos de “mordidas” que la resultante en la policía de tránsito (a cargo del estado) y de la policía estatal, pero en todos los casos las respuestas

ciudadanas nos siguen informando de un problema amplio que involucra a policías en la calle, mandos y población.

8. *Uso de la fuerza.* Es difícil establecer casos de abuso policial a partir de la información parcial que brinda la encuesta, sin embargo, una pauta de uno de cada diez encuentros con uso de la fuerza parece volver a reafirmar que los términos de intercambio entre policía y población son conflictivos. Entre ellos la mitad alcanzan fuerza de impacto, es decir, desde golpes o patadas, y en más de la mitad el propio ciudadano admitió haber realizado comportamientos previos de resistencia, aunque es su gran mayoría verbal y pasiva. La necesidad de regular el uso de la fuerza se hace presente, pero más allá del fetiche de cambiar las normas, deben destacar los cambios a nivel institucional, de los incentivos formales e informales que logren afectar el nivel de las prácticas reales. Los sistemas de supervisión y de controles son relevantes, la posibilidad de rendición de cuentas interna y externa también, pero además incentivos institucionales más suaves, vinculados a la necesidad de políticas de la subjetividad policial que ambienten por la vía positiva modelos e identidad de “buen policía” distintos del hombre violento que domina situaciones.
9. *Formas del abuso.* Serios problemas institucionales se reflejan en las formas sistemáticas de abuso, que en este caso hemos analizado para el Distrito Federal a partir de las Recomendaciones relacionadas con casos, generalmente graves, de abuso y brutalidad policiaca. El abuso aparece sedimentado en las formas faltas de profesionalismo de la actuación policial y también aparece como instrumento al servicio de prácticas extendidas de corrupción. Pero también la brutalidad aparece asociada a formas de hacer “justicia” o reafirmar de forma terrible la autoridad y cierta forma de identidad policial, donde la venganza y el dominio machista aparece como un rasgo institucional.

Estos primeros resultados y conclusiones reflejan un conjunto de dimensiones y problemas de las relaciones policía – comunidad del municipio de Nezahualcóyotl, y en menor medida del Distrito Federal. Se les debe dar seguimiento, buscar realizar aplicaciones en otros ámbitos y otorgarles mayor profundidad y complementariedad a partir de otras investigaciones. En particular para varios de los problemas señalados es necesario conocer en mayor profundidad, y bajo diversas metodologías, los intercambios, la temporalidad y los sentidos de las interacciones entre policías y grupos

específicos de población. En México existe aún un número muy reducido de investigaciones sobre la policía y acerca de su vínculo con la comunidad, que nos permitan comprender la forma cabal de sus principales problemas, líneas base para poder evaluar los resultados de programas y nueva políticas, así como explicaciones fundadas sobre las que apoyarse para fortalecer el incipiente diálogo con autoridades y tomadores de decisión en materia de políticas públicas de seguridad. Dichas políticas representan un importante esfuerzo monetario y humano y de su resultado depende el nivel de vigencia de derechos básicos de toda la población, así como el tipo de sociedad a la que aspiramos pertenecer.

Anexo 1. Realización del cuestionario y levantamiento de campo de la Encuesta de contactos policías ciudadanos en el municipio de Nezahualcóyotl

El cuestionario toma varios elementos del Police Public Contact Survey del Departamento de Justicia de los EE. UU., sin embargo se ha buscado adaptarlo a prácticas policiales propias de México, profundizando en algunos comportamientos y a dejando de lado otros de menor relevancia para nuestro contexto.

Diseño del cuestionario. El cuestionario busca dar cuenta del tipo y la frecuencia de los encuentros cara a cara con la policía que la población objetivo ha mantenido en los últimos seis meses. Esta ventana de recordación ayudará a incluir tipos de encuentros que no son de frecuencia muy alta entre la policía y la población pero a su vez, por ser un período muy prolongado, posiblemente se omitan encuentros breves de poca relevancia para el encuestado. Esta característica posiblemente sesgue la declaración de los entrevistados hacia encuentros problemáticos con la policía, característica que habrá que tomar en cuenta al estimarlos sobre el total de encuentros.

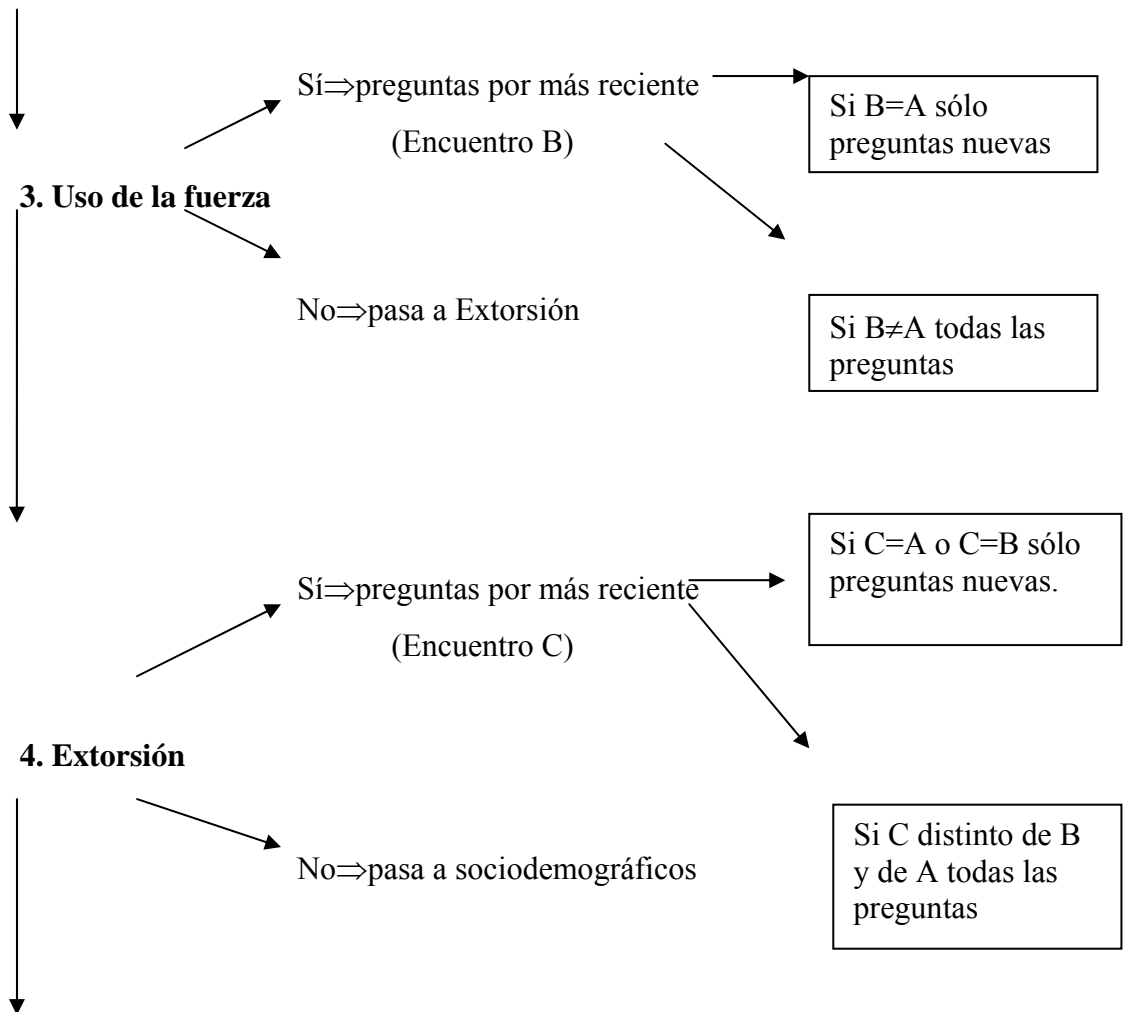
El cuestionario consta de 5 secciones. La primera refiere a todos los tipos de encuentro que el entrevistado ha tenido con la policía en el período de tiempo de referencia. La segunda sección realiza una serie de preguntas generales sólo para el encuentro más reciente que se haya tenido con la policía. La tercera sección pregunta directamente por encuentros, dentro del marco temporal, en donde haya existido uso de la fuerza policial. Si tuvo más de un encuentro se le pide que se refiera al más reciente. Si el más reciente encuentro con uso de la fuerza policial coincide con el encuentro más reciente en general, se omiten preguntas ya formuladas y se hacen las específicas al uso de la fuerza. La cuarta sección pregunta por encuentros donde haya existido extorsión o cohecho con la policía y sigue la misma lógica que la sección anterior. Si el encuentro más reciente de cohecho coincide con los dos, o con alguno de los encuentros ya relatados no se repiten las preguntas ya formuladas y sólo se hacen las específicas al cohecho. Finalmente, en la última sección se preguntan los datos sociodemográficos del entrevistado. Gráficamente:

No ⇒ fin de la entrevista

1. Encuentros
cara a cara con la
policía

Sí ⇒ Cuáles ⇒ preguntas sólo para **2. Encuentro más reciente** (Encuentro

A)



5 Datos Sociodemográficos

METODOLOGÍA

La encuesta CONTACTOS POLICÍA-CIUDADANO EN EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MÉXICO, se realizó del 4 al 10 de Junio del 2005, por ALDUNCIN Y ASOCIADOS, empresa especializada en estudios de valores, opiniones, expectativas y mercados. Se llevó a cabo para el COLEGIO DE MÉXICO.

Se realizaron 2,622 entrevistas en domicilio a personas mayores de 15 años. El marco de muestreo fue polietápico auto ponderado. Se seleccionaron secciones electorales con probabilidad proporcional al tamaño (PPT), se determinaron 262 puntos de inicio y se levantaron únicamente diez entrevistas con un salto sistemático de tres viviendas. En el domicilio se seleccionaron las personas de acuerdo a la regla de la persona cuyo cumpleaños es más cercana a la fecha del levantamiento. La muestra de contactos policía-ciudadano cuenta con 561 entrevistas, y representa 21.4% de la total. El margen de error de la encuesta global es de $\pm 1.62\%$, y el de la sub muestra de contactos de $\pm 3.4\%$, con un nivel de confianza del 95%.

Los rechazos o domicilios donde no se pudo obtener respuesta por alguna causa suman 4,805. En estos casos se procedió a tratar de entrevistar en el siguiente domicilio de acuerdo con la regla del salto sistemático.

La depuración del cuestionario se realizó entre el 15 y el 30 de mayo, también en este lapso se realizó el marco de muestreo y se programaron las rutas de levantamiento. La capacitación se llevó a cabo el 2 de junio, la prueba piloto el día 3, el levantamiento en campo se hizo del 4 al 10 de junio, la llevaron a cabo 14 entrevistadores, tres supervisores y un coordinador de campo. La captura se llevó a cabo del 13 al 16 de junio, se empleó doble digitación para minimizar los errores de este proceso. La depuración de la base de datos se efectuó del 17 al 20 de junio.

También se presenta resultados de la ENCUESTA TRIMESTRAL DE SEGURIDAD PÚBLICA: Encuesta en el DF realizada del 16 al 18 de abril del 2005 a 853 capitalinos de 18 años o más en las 16 delegaciones. El muestreo fue aleatorio sistemático con base en las secciones electorales del Distrito Federal. Las entrevistas se realizaron de manera personal en vivienda en 57 puntos de levantamiento. El margen de error teórico de la

encuesta es de +/-3.5 por ciento, con un nivel de confianza del 95 por ciento.
Realización: Departamento de Investigación de REFORMA.

**Anexo 2. CUESTIONARIO ENCUESTA CONTACTOS CON POLICÍAS.
MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL**

Folio _____ Encuestador _____
Rechazos _____ Total _____
Sección _____ Colonia _____

A. Sexo (anotar sin preguntar)

1. Hombre
2. Mujer

B. ¿Cuál es su edad? _____ Años cumplidos (anotar y codificar)

1. 15- 18 3. 25-29 5. 35-39 7. 45-49 9. 55-59
2. 19-24 4. 30-34 6. 40-44 8. 50-54 10. Más de 60 años

C. ¿Cuál fue el último grado que cursó en la escuela?

1. Ninguno 3. Secundaria 5. Preparatoria 7. Posgrado
2. Primaria 4. Carrera técnica 6. Licenciatura 0. Ns/Nc

D. ¿Cuántos focos tiene en su casa? _____

E. ¿Cuántas personas viven en su hogar? _____

F. Aproximadamente ¿Cuál es el ingreso mensual de su hogar?

1. Menos de \$2000 4. De \$5, 001 a \$8, 000 0. Ns/ Nc
2. De \$2,001 a \$3,000 5. De \$8, 001 a \$12, 000
3. De \$3, 001 a \$5, 000 6. Más de \$12, 001

G. ¿Qué tiempo tiene viviendo aquí? _____ Años

1. Hasta un año 3. De 6 a 10 años 5. Más de 15 años
2. De 2 a 5 años 4. De 11 a 15 años 0. Ns/ Nc

Pregunta 1. Durante los últimos seis meses, ¿Tuvo usted algún contacto en persona o cara a cara con la policía por alguno de los siguientes motivos? Y ¿Cuántos contactos tuvo? (Tuvo: Sí=1, No=2, Ns/Nc=0, número de contactos) Mostrar Tarjeta 1.

Usted inició el contacto	Tuvo	Cuántos
1. Pedir información u orientación		
2. Reportar ser víctima de un delito		
3. Reportar ser testigo de un delito		
4. Informar de un problema personal o en el vecindario		
5. Pagar una cuota para poder trabajar en lugar público		
6. Reunión de su comunidad con la policía		
7. Para protestar o evitar un comportamiento policial inadecuado		
8. Por alguna otra razón:		
La policía inició el contacto		
9. Lo detuvieron para revisarlo cuando ingresaba o salía de edificio público o privado		
10. Falta de tránsito		
11. Accidente de tránsito		
12. Fue víctima de un delito		

13. Fue testigo de un delito		
14. Le dijeron que cometió un delito ¿Cuál?		
15. Le dijeron que cometió una falta administrativa ¿Cuál?		
16. Lo detuvieron en la calle para que se identifique o preguntarle que hacía en la zona		
17. Lo detuvieron en revisión a transporte público		
18. Orden de arresto		
19. Solicitaron una cuota para trabajar en un espacio público		
20. Le dieron información sobre prevención del delito		
21. La policía se metió en su casa o negocio		
22. La policía intentó asaltarlo o lo asaltó		
23. Lo detuvieron en retén o revisión a vehículo		
24. Por alguna otra razón:		

Instrucción: Respuesta Sí=1 en al menos un motivo **continuar** y respuesta No=2 en todos los motivos **agradecer y concluir**

Contacto más reciente

2. ¿Cuál de los contactos en persona o cara a cara con la policía es el más reciente?
(Tarjeta 1 anotar número) _____

3. ¿En qué mes fue el contacto más reciente?

1. Diciembre 2004 3. Febrero 2005 5. Abril 2005
2. Enero 2005 4. Marzo 2005 6. Mayo 2005

4. ¿Qué día de la semana era?

1. Lunes 3. Miércoles 5. Viernes 7. Domingo
2. Martes 4. Jueves 6. Sábado 0. Ns/Nc

5. Aproximadamente ¿qué hora era? _____ Horas _____ Min

6. ¿En el momento del encuentro con la policía, estaba usted?

1. Solo
2. Acompañado
0. Ns/Nc

7. ¿En qué lugar fue el contacto?

Estado: _____ Mun/ Deleg:

Colonia: _____ Calle:

Esquina más cercana:

8. De la siguiente lista de lugares, ¿En dónde se inició el contacto? Léalos atentamente antes de responder (Tarjeta 2, sólo una respuesta)

1. En la calle
2. En la esquina
3. En una caseta de vigilancia policial
4. En una agencia del MP
5. En las afueras de una agencia del MP
6. En una Junta de Conciliación
7. En las afueras de un Juzgado de Conciliación
8. En otro edificio público
9. En un tianguis o mercado
10. En un local nocturno o la salida de éste
11. En el metro
12. En un transporte público
13. En una vivienda privada
14. En el interior de un negocio
15. En otro lugar, ¿Cuál? _____

--	--

9. ¿Cuántos policías hombres y mujeres estuvieron presentes durante el contacto?
Num. de Hombres _____ Num. de Mujeres _____ 0. Ns/Nc

10. De la siguiente lista de policías, ¿Me podría indicar con cuáles tuvo el contacto?
(Si tuvo contacto= 1. No tuvo contacto=2. Ns/Nc= 0)

- ___ 1. Policía metropolitana
- ___ 2. Policía sectorial
- ___ 3. Unidad de estudio y prevención
- ___ 4. Policía vecinal
- ___ 5. Policía Femenil
- ___ 6. Motopatrullas
- ___ 7. Policía preventivo DF
- ___ 8. PFP
- ___ 9. Judiciales del Estado
- ___ 10. AFI
- ___ 11. Policía Privado
- ___ 12. Policía Municipal (Sin distinguir)

11. Durante el contacto, ¿cuál era el aspecto físico de los policías? _____

12. ¿La policía...? (Si=1, No=2, Ns/Nc= 0)

- | | |
|---|------------------------------------|
| ___ 1. Le revisó sus pertenencias | ___ 4. Lo retuvo en el lugar |
| ___ 2. Lo cateó y lo revisó en su persona | ___ 5. Lo trasladó a otro lugar |
| ___ 3. Le robo dinero o pertenencias | (Respuesta No=2, Pase pregunta 14) |

13. ¿Fue trasladado a...? (Si=1, No=2, Ns/Nc= 0)

- | | |
|--|--|
| ___ 1. Otro lugar en la calle | ___ 7. Otro edificio público |
| ___ 2. Una caseta de vigilancia policial | ___ 8. Una vivienda privada |
| ___ 3. Una agencia del MP | ___ 9. Dar vueltas en una patrulla |
| ___ 4. Las afueras de una agencia del MP | ___ 10. Una construcción sin identificar |
| ___ 5. Una Junta de Conciliación | ___ 11. Otro lugar |

¿Cuál? _____

___ 6.Las afueras de una Junta de Conciliación

14. ¿Lo acusaron de cometer algún delito o falta administrativa?

1.Si, ¿Cuál? _____
2.No 0.Ns/Nc

15. ¿Lo sancionaron con alguna multa?

1.Si, ¿Le dieron comprobante? 1. Si 2.No 0. Ns/Nc
2. No 0. Ns/Nc

16. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está con la frase: Durante el contacto...?
(Muy de acuerdo=1, de acuerdo=2, ni acuerdo ni en desacuerdo=3, en desacuerdo=4,
muy en desacuerdo=5, Ns/Nc=0)

___ 1. Los policías fueron respetuosos en su trato
___ 2. Los policías tomaron en cuenta sus derechos
___ 3. Lo que hicieron los policías fue lo justo para la situación

17. ¿Qué tan satisfecho está con el trabajo que hizo la policía?

1. Muy satisfecho 4. Insatisfecho
2. Satisfecho 5. Muy insatisfecho
3. Ni satisfecho ni insatisfecho (no leer) 0. Ns/Nc

Encuestador: Ahora se va a preguntar por el uso de la fuerza.

18. ¿En alguno de esos contactos la policía lo(a) agredió verbalmente, amenazó con usar la fuerza física o la usó?

Sí (1) ¿En cuántos? _____
No (2) pase pregunta 40
Ns/Nc (0) pase pregunta 40

19. ¿Cuál de los contactos en persona con la policía que usted me dijo donde la policía lo(a) agredió verbalmente, amenazó con usar la fuerza física o la usó fue el más reciente? (Tarjeta 1) _____

20. ¿Es el mismo contacto con los policías del que ya nos venía hablando?

1. Sí, pase pregunta 34
2. No
0. Ns/Nc pase pregunta 34

21. ¿En qué mes fue el contacto más reciente?

3. Diciembre 2004 3. Febrero 2005 5. Abril 2005
4. Enero 2005 4. Marzo 2005 6. Mayo 2005

22. ¿Qué día de la semana era?

3. Lunes 3.Miércoles 5. Viernes 7. Domingo
4. Martes 4.Jueves 6. Sábado 0. Ns/Nc

23. Aproximadamente ¿qué hora era? _____ Horas _____ Min

24. ¿En el momento del encuentro con la policía, estaba usted?

- 3. Solo
- 4. Acompañado
- 0. Ns/Nc

25. ¿En qué lugar fue el contacto?

Estado: _____ Mun/ Deleg:

Colonia: _____ Calle:

Esquina más cercana: _____

26. De la siguiente lista de lugares, ¿En dónde se inició el contacto? Léalos atentamente antes de responder (Tarjeta 2, sólo una respuesta)

- 1. En la calle
- 2. En la esquina
- 3. En una caseta de vigilancia policial
- 4. En una agencia del MP
- 5. En las afueras de una agencia del MP
- 6. En una Junta de Conciliación
- 7. En las afueras de un Juzgado de Conciliación
- 8. En otro edificio público
- 9. En un tianguis o mercado
- 10. En un local nocturno o la salida de éste
- 11. En el metro
- 12. En un transporte público
- 13. En una vivienda privada
- 14. En el interior de un negocio
- 15. En otro lugar, ¿Cuál? _____

27. ¿Cuántos policías hombres y mujeres estuvieron presentes durante el contacto?
 Num. de Hombres _____ Num. de Mujeres _____ 0. Ns/Nc

28. De la siguiente lista de policías, ¿Me podría indicar con cuáles tuvo el contacto?
 (Si tuvo contacto= 1. No tuvo contacto=2. Ns/Nc= 0)

- ___ 1.Policía metropolitana
- ___ 2.Policía sectorial
- ___ 3.Unidad de estudio y prevención
- ___ 4.Policía vecinal
- ___ 5.Policía Femenil
- ___ 6. Motopatrullas
- ___ 7. Policía preventivo DF
- ___ 8. PFP
- ___ 9. Judiciales del Estado
- ___ 10.AFI
- ___ 11.Policía Privado
- ___ 12. Policía Municipal

(Sin distinguir)

29. Durante el contacto, ¿cuál era el aspecto físico de los policías? _____

30. ¿La policía...? (Si=1, No=2, Ns/Nc= 0)

- ___ 1.Le revisó sus pertenencias
- ___ 2.Lo cateó y lo revisó en su persona
- ___ 4.Lo retuvo en el lugar
- ___ 5.Lo trasladó a otro lugar

___ 3. Le robo dinero o pertenencias (Respuesta No=2, Pase pregunta 32)

31. ¿Fue trasladado a...? (Si=1, No=2, Ns/Nc= 0)

- | | |
|--|--|
| ___ 1. Otro lugar en la calle | ___ 7. Otro edificio público |
| ___ 2. Una caseta de vigilancia policial | ___ 8. Una vivienda privada |
| ___ 3. Una agencia del MP | ___ 9. Dar vueltas en una patrulla |
| ___ 4. Las afueras de una agencia del MP | ___ 10. Una construcción sin identificar |
| ___ 5. Una Junta de Conciliación | ___ 11. Otro lugar |

¿Cuál? _____

___ 6. Las afueras de una Junta de Conciliación

32. ¿Lo acusaron de cometer algún delito o falta administrativa?

1. Si, ¿Cuál? _____

2. No 0. Ns/Nc

33. ¿Lo sancionaron con alguna multa?

1. Si, ¿Le dieron comprobante? 1. Si 2. No 0. Ns/Nc

2. No 0. Ns/Nc

Ahora voy a pedirle que me platique sobre el uso de la fuerza por parte de la policía.

34. ¿Cuántos policías hombres y mujeres usaron la fuerza contra Usted?

No. De Hombres _____ No. De mujeres _____ 0. Ns/Nc

35. ¿Cuál fue el tipo de agresión, amenaza o uso de la fuerza que la policía utilizó?
(Si=1, No=2, Ns/Nc= 9)

- | | |
|---|--|
| ___ 1. Lo insultó o le dijo groserías | ___ 11. Lo sofocó o lo asfixio |
| ___ 2. Amenazó con usar la fuerza | ___ 12. Sacó su arma |
| ___ 3. Lo empujó | ___ 13. Le cubrió la cabeza, le vendó los ojos |
| ___ 4. Le dió cachetadas, sapes o bofetadas | ___ 14. Le apuntó con el arma |
| ___ 5. Lo jaló de los pelos | ___ 15. Disparó al aire |
| ___ 6. Lo sujetó para detenerlo | ___ 16. Le disparó |
| ___ 7. Lo golpeó con los puños | ___ 17. Lo maltrataron psicológicamente |
| ___ 8. Le dio patadas | ___ 18. Lo agredieron sexualmente |
| ___ 9. Lo golpeó con el tolete | ___ 19. |

Otra _____

___ 10. Lo golpeó con otro objeto

36. ¿Usted considera que el uso de la fuerza fue excesivo?

1. Si 2. No 0. Ns/Nc

37. ¿Sufrió usted heridas o lastimaduras de algún tipo?

1. Si, ¿qué tipo de herida? _____

2. No 0. Ns/Nc

38. Antes de que los policías lo amenazaran o lo agredieran físicamente, usted...

(Si=1, No=2, Ns/Nc= 0)

- ___ 1. Se negó a responder a los policías
- ___ 2. Se negó a detenerse (ante una señal del policía)
- ___ 3. Discutió con los policías
- ___ 4. Amenazó a los policías

- ___ 5. Insultó a los policías
- ___ 6. Se resistió pasivamente a que lo detuvieran
- ___ 7. Intentó pegarles
- ___ 8. Les pegó
- ___ 9. Intentó atacarlos con un arma
- ___ 10. Los atacó con un arma
- ___ 11. Bloqueó los movimientos de los policías de alguna forma
- ___ 12. Intentó escapar, esconderse o evadir a la policía
- ___ 13. Se negó a darles una mordida que le solicitaron
- ___ 14. Alguna otra cosa que pudiera haber provocado que la policía usara la fuerza
(Especifique) _____

39. ¿Hubo testigos presenciales del incidente?

1. Si 2. No 3. Ns/Nc

Encuestador: Ahora va a preguntar sobre extorsión o mordidas

40. En alguno de los contactos que tuvo con la policía en los últimos seis meses, ¿La policía intentó extorsionarlo (le pidió propina o dinero a cambio de algo)?

1. Sí, ¿En cuántas ocasiones? _____

2. No

0. Ns/Nc

41. En alguno de los contactos que tuvo con la policía en los últimos seis meses, ¿usted o un acompañante suyo ofreció propina o dinero a cambio de algo?

1. Sí, ¿En cuántas ocasiones? _____

2. No

0. Ns/Nc

Respuesta Sí=1 en la pregunta 40 o en la pregunta 41 continuar. Respuesta No=2 o Ns/Nc=0 en 40 y 41 agradecer y concluir

42. ¿Cuál de los contactos en persona con la policía que usted me dijo, donde la policía solicitó o usted ofreció una “mordida” fue el más reciente (Tarjeta 1) _____

43. ¿Es alguno de los contactos sobre los que ya contestó en las secciones anteriores de la entrevista?

1. Sí, el contacto “más reciente” pase pregunta 57

2. Sí, el contacto de “uso de la fuerza” pase pregunta 57

3. No

44. ¿En qué mes fue el contacto más reciente?

5. Diciembre 2004 3. Febrero 2005 5. Abril 2005

6. Enero 2005 4. Marzo 2005 6. Mayo 2005

45. ¿Qué día de la semana era?

5. Lunes 3. Miércoles 5. Viernes 7. Domingo

6. Martes 4. Jueves 6. Sábado 0. Ns/Nc

46. Aproximadamente ¿qué hora era? _____ Horas _____ Min

47. ¿En el momento del encuentro con la policía, estaba usted?

- 5. Solo
- 6. Acompañado
- 1. Ns/Nc

48. ¿En qué lugar fue el contacto?

Estado: _____ Mun/ Deleg: _____

Colonia: _____ Calle: _____

Esquina más cercana: _____

49. De la siguiente lista de lugares, ¿En dónde se inició el contacto? Léalos atentamente antes de responder (Tarjeta 2, sólo una respuesta)

- 1. En la calle
- 2. En la esquina
- 3. En una caseta de vigilancia policial
- 4. En una agencia del MP
- 5. En las afueras de una agencia del MP
- 6. En una Junta de Conciliación
- 7. En las afueras de un Juzgado de Conciliación
- 8. En otro edificio público
- 9. En un tianguis o mercado
- 10. En un local nocturno o la salida de éste
- 11. En el metro
- 12. En un transporte público
- 13. En una vivienda privada
- 14. En el interior de un negocio
- 15. En otro lugar, ¿Cuál? _____

50. ¿Cuántos policías hombres y mujeres estuvieron presentes durante el contacto?

Num. de Hombres _____ Num. de Mujeres _____ 0. Ns/Nc

51. De la siguiente lista de policías, ¿Me podría indicar con cuáles tuvo el contacto? (Si tuvo contacto= 1. No tuvo contacto=2. Ns/Nc= 0)

- | | | |
|---------------------------------------|------------------------------|------------------|
| ___ 1. Policía metropolitana Privado | ___ 6. Motopatrullas | ___ 11. Policía |
| ___ 2. Policía sectorial Municipal | ___ 7. Policía preventivo DF | ___ 12. Policía |
| ___ 3. Unidad de estudio y prevención | ___ 8. PFP | (Sin distinguir) |
| ___ 4. Policía vecinal | ___ 9. Judiciales del Estado | |
| ___ 5. Policía Femenil | ___ 10. AFI | |

52. Durante el contacto, ¿cuál era el aspecto físico de los policías? _____

53. ¿La policía...? (Si=1, No=2, Ns/Nc= 0)

- ___ 1. Le revisó sus pertenencias ___ 4. Lo retuvo en el lugar
___ 2. Lo cateó y lo revisó en su persona ___ 5. Lo trasladó a otro lugar
___ 3. Le robo dinero o pertenencias (Respuesta No=2, Pase pregunta 55)

54. ¿Fue trasladado a...? (Si=1, No=2, Ns/Nc= 0)

- ___ 1. Otro lugar en la calle ___ 7. Otro edificio público
___ 2. Una caseta de vigilancia policial ___ 8. Una vivienda privada
___ 3. Una agencia del MP ___ 9. Dar vueltas en una patrulla
___ 4. Las afueras de una agencia del MP ___ 10. Una construcción sin identificar
___ 5. Una Junta de Conciliación ___ 11. Otro lugar

¿Cuál? _____

___ 6. Las afueras de una Junta de Conciliación

55. ¿Lo acusaron de cometer algún delito o falta administrativa?

1. Si, ¿Cuál? _____
2. No 0. Ns/Nc

56. ¿Lo sancionaron con alguna multa?

1. Si, ¿Le dieron comprobante? 1. Si 2. No 0. Ns/Nc
2. No 0. Ns/Nc

57. Al final del contacto, ¿le dieron la mordida a los policías?

1. Si 2. No 3. Ns/Nc

Observaciones:

Bibliografía.

- Acero Hugo. 2006. “Como Bogotá pudo mejorar su seguridad”. Artículo en www.comunidadsegura.com
- Adams Kenneth. 1996. “Mesuring the Prevalence of Police Abuse of Force” en *Police Violence*. William A. Geller y Hans Toch (editores). Yale University, pp. 52-93.
- Aldrich John, Forrest Nelson. 1984. *Linear Probability, Logit, and Probit Models*. Sage Publications. Beverly Hills.
- Alexander Jeffrey. 1990. *Las teorías sociológicas desde la segunda guerra mundial*. Gedisa. Barcelona.
- Alpert G.P., Moore M.H. 1993. “Mesuring Police Performance in the New Paradigm of Policing” en *Performance Measures for the Criminal Justice System*, Bureau of Justice Statistics, Washington D.C.
- Alpert Geoffrey, Smith William. 1994. “How reasonable is the reasonable mans: police and excessive force?” *The Journal of Criminal Law & Criminology*. Vol.85, N°2, pp. 481-501
- Alpert, Geoffrey Dunham, Roger. 2004. *Understanding Police Use of Force*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Arturo Alvarado. 2000. “La Seguridad Pública” en *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*. 2000. Gustavo Garza (Coordinador), El Colegio de México, Gobierno del Distrito Federal. México D.F.
- Alvarado Arturo y Arzt Sigrid (Editores). 2001. *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*. El Colegio de México. México D.F.
- Alvarado, Arturo. 2002. “La delincuencia y la seguridad pública en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México” PUEC-UNAM.
- Alvarado, Arturo et al. 2007. Informe Tinker. Proyecto Democratización, Empoderamiento Ciudadano y Reforma Policial del Colegio de México y Democracia, Derechos Humanos y Seguridad A.C
- Alvarado, Arturo. 2008. “The Industrial Organization of Police Work”. Trabajo presentado en el Encuentro Annual de la American Sociological Association.
- Azaola Elena. 2006. *Imagen y Autoimagen de la Policía de la Ciudad de México*. Ediciones Coyoacán. México D.F.

- Bando Municipal del municipio de Nezahualcóyotl. 2004.
- Bayley David, Garofalo James. 1989. "The Management of Violence by Police Patrol Officers." *Criminology* Volume 27, pp. 1-25.
- Bayley, David. 1994. *Police for the future*. Oxford University Press. Oxford.
- Bayley David H. 1996. "Police Brutality Abroad" en *Police Violence*. William A. Geller y Hans Toch (editores). Yale University, pp. 273-291.
- Bayley John, Chabat Jorge (Compiladores). 2003. *Crimen trasnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*. Plaza y Janés. México D.F.
- Berger Peter, Luckmann Thomas. 1968. *La construcción social de la realidad*. Amorrortu. Buenos Aires.
- Bergman Marcelo (Coordinador), Azaola Elena, Magaloni Ana Laura. 2006. *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional*. CIDE. México D.F.
- Birkbeck, Christoph y Gabaldón, Luis Gerardo. 2002. "La disposición de agentes policiales a usar la fuerza contra el ciudadano". En *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. CLACSO, pp. 229-244. Buenos Aires.
- Birkbeck Christopher; Gabaldón Luis. y Norris, M. 2003. "La disposición de usar la fuerza contra el ciudadano: Un estudio de la policía en cuatro ciudades de las Américas". Capítulo Criminológico Número 31, Volumen 2, pp. 33-77.
- Birkbeck Christopher, Gabaldón Luis. 2003. "La Definición de los Usos Justificados de la Fuerza en el Desempeño Policial: Propuestas para un Proyecto de Investigación Comparada." En *Policía y Fuerza Física*, Luis Gerardo Gabaldón y Christopher Birkbeck (editores). Caracas. Nueva Sociedad.
- Bittner Egon. 1967. "The Police on Skid Row: a study of Peace Keeping". *American Sociological Review* 32 pp. 699-715.
- Bittner Egon. 2006. (1970). "The capacity to use force as the core of the Police Role." En *The Police and Society. Touchstone Readings*. Victor E. Kappeler. Waveland, Press Inc. Long Grove
- Blumer Herbert. 1982. *El interaccionismo simbólico: perspectiva y método*. Hora S.A. Barcelona.
- Bourdieu Pierre y Wacquant Loïc J.D. 1995. *Respuestas: por una antropología reflexiva*. Editorial Grijalbo. México
- Bourdieu Pierre. 1997. *Razones prácticas: sobre la teoría de la acción*. Anagrama. Barcelona.

- Bourdieu Pierre. 1999. *Cuestiones de Sociología*. Ediciones Istmo. Madrid.
- Bratton William, Knobler Peter. 1998. *Turnaround: How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*. Random House. New York.
- Briceño-León Roberto (Compilador). 2002. *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires.
- Buckner Taylor, Christie Nils, Fattah Ezzat. 1983. "Policía y cultura". En José María Rico (Compilador). *Policía y sociedad democrática*. Alianza editorial. Madrid.
- Carrillo Gómez, Natalie. 2004. "Factores Psico-Sociales Que Inciden En La Disposición A Usar La Fuerza Por Parte De Efectivos Policiales De Mérida Y Trujillo." Capítulo Criminológico Volumen 32, Número 2, Abril-Junio, pp.191-215.
- Centro de Estudios Sociales y Legales, Human Rights Watch. 1998. *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*. Eudeba. Buenos Aires.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal: *Recomendación 3/94, Recomendación 8/94, Recomendación 4/95, Recomendación 10/95, Recomendación 1/97, Recomendación 2/97, Recomendación 10/97, Recomendación 11/97, Recomendación 12/97, Recomendación 14/97, Recomendación 1/99, Recomendación 7/99, Recomendación 8/99, Recomendación 7/00, Recomendación 5/02, Recomendación 6/03, Recomendación 10/03, Recomendación 2/04, Recomendación 6/04, Recomendación 10/04, Recomendación 7/05, Recomendación 8/06.*
www.cd hdf.org.mx
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de México: *Recomendación 12/97, Recomendación 56/99, Recomendación 23/01 y Recomendación 44/01.*
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 1998. Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México. México. CIDH.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). 1999. Informe de seguimiento. México. CIDH.
- Comité de Abogados para los Derechos Humanos, Centro de los Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez". 2001. *Injusticia legalizada: Procedimiento penal mexicano y derechos humanos*. México. Comité de Abogados para los Derechos Humanos, Prodh.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<http://Info4.juridicas.unam.mx>
- Costa Gino, Basombrío Carlos. 2004. *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior*. IEP Ediciones. Lima.
- Couttolene B., Cano I., Carneiro L.P., Phebo L. 2000. “Violencia y policía en Río de Janeiro” en *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*. J.L. Londoño, A. Gaviria y R. Guerrero (editores). Washington. Banco Interamericano del Desarrollo, pp.59-102.
- Chan Janet. “Changing police culture”. 2005 (1996) En *Policing Key Readings*. Tim Newburn (Editor). Willam Publishing, Portland.
- Chan Janet. 2003. *Fair Cop: Learning the Art of Policing*. University of Toronto Press. Toronto.
- Chevigny Paul. 1969. *Police Power: Police Abuses in New York City*. Panteón. New York.
- Dammert Lucía, Bailey John (Coordinadores). 2005. *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. Siglo XXI editores. México. D.F.
- Dammert Lucía, Zuñiga Liza (Editoras). 2007. *Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Santiago.
- Davis Robert C. 2000. “The use of citizen surveys as a tool for police reform.” Vera Institute of Justice.
- De la Barrera Solórzano Luis. 1995. *La lid contra la tortura*. Cal y Arena, México D.F.
- Durkheim Emile. 1993. (1893). *La División del Trabajo Social*. Planeta – Agostini. Barcelona
- Durose Matthew, Schmitt Erica, Langan Patrick. 2005. *Contacts Between Police and the Public. Findings from the 2002 National Survey*. National Institute of Justice, Bureau of Justice Statistics.
- Durose, Matthew, Smith, Erica y Langan, Patrick. 2007. *Contacts Between Police and the Public, 2005*. National Institute of Justice, Bureau of Justice Statistics.
- Elster Jon. 1984. *Rationality*. Chicago University Press. Chicago.
- Engel Robin Shepard. 2003. “Explaining suspects’ resistance and disrespect toward police.” *Journal of Criminal Justice* 31 475-492.

- Ericson Richard V. 1982. "The police as reproducers of order" en *Reproducing Order: a study of Police patrol work*. University of Toronto Press. Pp. 3-30.
- Fajnzylber Pablo, Lederman Daniel, Loayza Norman. 2001. *Crimen y violencia en América Latina*. Banco Mundial.
- Fix-Fierro, Héctor y López-Ayllón, Sergio. "Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México." 2002. En *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. Miguel Carbonell, Wistano Orozco y Rodolfo Vázquez (coordinadores). Siglo XXI Editores, pp. 329-371.
- Foucault, Michel. 1976. *Vigilar y castigar. El nacimiento de la prisión*. Siglo XXI Editores. México D.F.
- Friedrich, Robert J. 1980, "Police Use of Force: Individual, Situations and Organizations", 452 *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 82-97.
- Frühling Hugo. 1998. "Participación social y prevención delictual". En *Nociones de una Ciudadanía que crece*. Correa y Noé (Editores), FLACSO-Chile, Santiago de Chile.
- Frühling Hugo. 2001. "Las reformas policiales y la consolidación democrática en América Latina." En *El desafío democrático de México: seguridad y estado de derecho*. Alvarado Arturo y Arzt Sigrid (Editores). El Colegio de México. México D.F.
- Frühling Hugo. 2004. *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Frühling Hugo y Candina Azun (Editores). 2004. *Participación Ciudadana y Reformas a la Policía en América del Sur*. CED. Santiago.
- Frühling Hugo, Tulchin Joseph. 2005. *Crimen y Violencia en América Latina*. FCE. Bogotá.
- Gabaldón Luis, Murúa Mario. 1983. "Interacción policía-público: actuación, respuesta y variables interpersonales y situacionales." *Revista Cenipec* Número 8, pp. 33-72. Mérida.
- Gabaldón Luis. 2002. "Tendencias y respuestas hacia la violencia delictiva en Latinoamérica." En *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. CLACSO, pp. 245-260. Buenos Aires.

- Gabaldón Luis Gerardo y Birkbeck Christopher (Editores). 2003. *Policía y fuerza física en perspectiva intercultural*. Nueva Sociedad. Caracas.
- Garland, David. 1999. *Castigo y sociedad moderna. Un estudio de teoría social*. Siglo XXI Editores. México D.F.
- Garland, David. 2005. *La Cultura del control*. Gedisa. Barcelona.
- Garner Joel, Maxwell Christopher, Heraux Cedrick. 2002. “Characteristics Associated with The Prevalence and Severity of Force Used by The Police”. *Justice Quarterly*, Volume 19, Number 4, December, pp. 705-746.
- Giddens Anthony. 2003. *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*. Amorrortu Editores. Buenos Aires.
- Goffman Erving. 1971. *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Amorrortu. Buenos Aires.
- Grindle, Merilee. 1979. *Bureaucrats, Politicians and Peasants in Mexico*. University of California Press.
- Greenfeld Lawrence, Langan Patrick, Smith Steven. 1999. *Revising and Fielding the Police-Public Contact Survey en Use of Force by Police*. National Institute of Justice, Bureau of Justice Statistics.
- Grupo Giuliani Partners. *Reporte Giuliani – SSP*. Agosto 2003. Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal.
- Habermas Jürgen. 1996. *Teoría de la Acción Comunicativa: Complementos y Estudios Previos*. Red Editorial Iberoamericana. México D.F.
- Habermas Jürgen. 1998. *Teoría de la Acción Comunicativa, II. Crítica de la razón funcionalista*. Taurus. Buenos Aires.
- Harcourt Bernard E. 2001. *Illusion of order. The false promise of broken windows policing*. Harverd University Press. Cambridge y Londres.
- Heritage John C. 1991. “Etnometodología”. En *La teoría social hoy*. Anthony Giddens, Jonathan Turner et al. Alianza Editorial. Madrid.
- Holmes, Malcolm. 2000. “Minority Threat and Police Brutality: Determinants of Civil Rights Criminal Complaints in U.S. Municipalities”. *Criminology*, Volume 38, Number 2, 2000, pp. 343-367.
- Horowitz Jake. 2007. *Making every encounter count: building trust and confidence in the police*. NIJ Journal Issue N°256.

- Huggins Martha K., Haritos-Fatouros Mika, Zimbardo Philip G. 2002. *Violence Workers. Police Torturers and Murderers Reconstruct Brazilian Atrocities*. University of California Press. Londres.
- Human Rights Watch. 1999. *Abuso y desamparo. Tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial en México*. México.
- Icesi Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. Tercera Encuesta Nacional sobre Inseguridad 2005 (ENSI-3). www.icesi.org.mx
- Icesi Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. Cuarta Encuesta Nacional sobre inseguridad urbana. 2007. ICESI, Instituto Nacional de Salud Pública. www.icesi.org.mx
- Jacobs David, O'Brien Robert. 1998. "The Determinants of Deadly Force: A Structural Analysis of Police Violence". *American Journal of Sociology*, Volume 103, Number 4, January pp. 837-862.
- Kane Robert. 2002. "The Social Ecology of Police Misconduct", *Criminology*, Volume 40, Number 4 pp. 867-882.
- Ker Muir Jr, William. 2005 (1977). "The paradox of dispossession: skid row at night." En *Policing Key Readings*. Tim Newburn (Editor). Willam Publishing, Portland.
- Kessler Gabriel. 2004. *Sociología del delito amateur*. Paidós. Buenos Aires.
- Klockars, Carl. 1996. "A Theory of Excessive Force and Its Control" en *Police Violence*. William A. Geller y Hans Toch (editores). Yale University, pp.1-22.
- Lanza-Kaduce Lon, Greenleaf Richard G. 2000. "Age and race deference reversals: extending Turk on police-citizen conflict." *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 37 no. 2, may 221-236.
- Lea John, Matthews Roger, Young Jock. 1992. "La intervención multiagencial frente al delito y la constatación del apoyo público. El "Hammersmith & Fultham Survey". *Delito y Sociedad*, Año 1, Número 2.
- Legget Ted. 2003. "What do the police do? Performance measurement and the SAPS." Occasional Paper N° 66. February.
- Lersch Kim, Mieczkowski Tom. 2005. "Violent police behavior: Past, present, and future research directions". *Aggression and Violent Behavior* 10 pp. 552–568.
- Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México. 1999.

- Londoño Juan Luís, Guerrero Rodrigo. 2000. “Violencia en América Latina: epidemiología y costos.” En *Asalto al Desarrollo. Violencia en América Latina*. Juan Luís Londoño, Alejandro Gaviria, Rodrigo Guerrero. Banco Interamericano de Desarrollo.
- López Portillo, Ernesto. 2003. “La policía en México: función política y reforma”. En *Crimen Transnacional y seguridad pública. Desafíos para México y Estados Unidos*. John Bailey y Jorge Chabat (compiladores). Plaza y Janés. México.
- López Ugalde Antonio. 2003. *Violación de los Derechos Humanos en el ámbito de la seguridad pública en el Distrito Federal*. CDHDF. México D.F.
- MacDonald John, Manz Patrick, Alpert Geoffrey, Dunham Roger. 2003. “Police use of force: Examining the relationship between calls for service and the balance of police force and suspect resistance”. *Journal of Criminal Justice* 31, pp.119– 127.
- Manning Peter K. 2006 (1978). “The Police. Mandate, strategies and appearances. En *The Police and Society. Touchstone Readings*. Victor E. Kappeler. Waveland, Press Inc. Long Grove
- March James, Simon Herbert. 1981. "Decision making theory". En *The Sociology of Organizations. Basic Studies*. Grusky y Miller (Editores). Free Press. New York.
- Martínez de Murgía Beatriz. 1998. *La policía en México*. Planeta. México D.F.
- Mead George Herbert. 1972. *Espíritu, persona y sociedad desde el punto de vista del conductismo social*. Paidós. Buenos Aires.
- Merton Robert. 1964. *Teoría y Estructura Sociales*. FCE. México D.F.
- Moloeznik Marcos Pablo. 2005. “Seguridad Pública y Reforma Policial en México: ¿Cambio o continuidad?” En Lucía Dammert, John Bailey (Coordinadores). 2005. *Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos*. Siglo XXI editores. México. D.F.
- Municipio de Nezahualcóyotl. 2003. Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006, http://www.neza.gob.mx/pdf/transp/plan_desarr_mun_03_04.pdf
- Muniz, Jacqueline y Proença, Domício. 2007. “Bases Conceptuales de Métricas y Padrones de Medida del Desempeño Policial”. En *Policía, Estado y sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos*. Haydée Caruso, Jacqueline Muniz y

- Antônio Carlos Carballo Blanco (Organizadores). Publit Soluções Editoriais. Pp. 233-383.
- National Institute of Justice. 1999. *Use of Force by Police. Overview of National and Local Data*. National Institute of Justice. Washington D.C
 - Naval Claire, Salgado Juan. 2006. *Irregularidades, abusos de poder y maltratos en el Distrito Federal*. Fundar Centro de Investigación y Análisis A.C. México D.F.
 - ONU, Comisión de Derechos Humanos.1998. Informe del Relator Especial, Sr. Nigel Rodley. Comisión de Derechos Humanos.
 - ONU, Comisión de Derechos Humanos. 2000. Informe de seguimiento del Relator. Comisión de Derechos Humanos.
 - Organización Mundial de la Salud. 2002. *Informe Mundial sobre Violencia y Salud*. Washington D.C.
 - Paoline III Eugene A. 2003. "Taking stock: Toward a richer understanding of police culture." *Journal of Criminal Justice* 31 199– 214.
 - Parsons Talcott. 1988. *El Sistema Social*. Alianza Editorial. Madrid.
 - Peñaloza Pedro José (Coordinador). 2005. *Seguridad Pública: voces diversas en un enfoque multidisciplinario*. Editorial Porrúa. México D.F.
 - Phillips, Tim y Smith, Phillip. 2000. "Police violence occasioning citizen complaint. An empirical analysis of time-space dynamics." En *British Journal of Criminology*, N° 40. pp. 480-496.
 - Prenzler Tim. 1997. "Is There a Police Culture?" *Australian Journal of Public Administration* Dec. Vol. 56, Issue 4.
 - Proença Júnior, Domício y Muniz, Jacqueline. 2006. "'Stop Or I'll Call The Police!' The Idea of Police, or the Effects of Police Encounters Over Time." *British Journal of Criminology*. N° 46, pp. 234–257.
 - Programa Integral de Seguridad Pública Municipal 2003-2006 de Nezahualcóyotl. 2003.
 - Quincey, Thomas de. *Del asesinato considerado como una de las Bellas Artes*. 2001. Alianza Editorial. Madrid.
 - Reglamento de Seguridad Pública del Municipio de Nezahualcóyotl. 2004.
 - Reiner Robert. 1998. "Policing the police". En *The Oxford Hand book of Criminology*. Oxford University Press, Oxford.

- Reisig M., Parks R. 2002. *Satisfaction with police: What matters?* National Institute of Justice. Washington D.C.
- Reuss-Ianni, Elizabeth y Ianni, Francis A.J. 2005 (1983). "Street cops and management cops: the two cultures of policing." En *Policing Key Readings*. Tim Newburn (Editor). Willam Publishing, Portland.
- Rico, José María y Chinchilla, Laura. 2002. *Seguridad ciudadana en América Latina. Hacia una política integral*. Siglo XXI editores. México D.F.
- Schutz Alfred. 1974. *Estudios sobre teoría social*. Amorrortu. Buenos Aires.
- Skogan Wesley. 2005. "Citizen Satisfaction with police encounters." *Police Quarterly* 8. Sage.
- Skolnick, Jerome. Fyfe, James. 1993. *Above the law*. The Free Press. New York.
- Skolnick, Jerome. 2005 (1994). "A sketch of the policeman's 'working personality'". En *Policing Key Readings*. Tim Newburn (Editor). Willam Publishing, Portland.
- Sherman Lawrence W. 1980. "Perspectives on Police and Violence." *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Volume 452, The Police and Violence. November pp. 1-12.
- Sozzo, Máximo 1999. "¿Hacia la Superación de la Táctica de la Sospecha? Notas sobre Prevención del Delito e Institución Policial." En Cuaderno del Centro de Estudios para el Desarrollo. Santiago de Chile.
- Suárez de Garay María Eugenia. 2006. *Los Policías: una averiguación antropológica*. ITESO. Guadalajara.
- Sykes, Gary W. 2006 (1986). "Street Justice. A Moral Defense of Order Maintenance Policing." En *The Police and Society. Touchstone Readings*. Victor E. Kappeler. Waveland, Press Inc. Long Grove.
- Terrill William, Mastrofski Stephen. 2002. "Situational and Officer-Based Determinants of Police Coercion". *Justice Quarterly*, Volume 19, Number 2, June.
- Terrill William, Paoline III Eugene, Manning Peter. 2003. "Police Culture and Coercion." *Criminology* Volume 41, Number 4, pp. 1003-1034.

- Tilly Charles. 1999. *Durable Inequality*. University of California Press. Berkeley.
- Turner Jonathan. 1991. “Teorizar analítico” en *La teoría social hoy*. Anthony Giddens, Jonathan Turner et al. Alianza Editorial. Madrid.
- Turner Jonathan. 2002. *Face to face. Toward a Sociological Theory of Interpersonal Behavior*. Stanford University Press. Stanford
- Tyler Tom, Folger Robert. 1980. “Distributional and Procedural Aspects of Satisfaction with Citizen-Police Encounters.” *Basic and Applied Social Psychology* 1 (4). 281-292.
- Tyler, Tom. 1990. *Why people obey the law: procedural justice, legitimacy and compliance*. CT: Yale University Press. New Haven.
- Tyler Tom, Sunshine Jason. 2003. “The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing.” *Law and Society Review*. Volume 37. Number 3.
- Tyler Tom, Wakslak Cheryl. 2004. “Profiling and Police Legitimacy: Procedural Justice, Attributions of Motive, and Acceptance of Police Authority.” *Criminology* 253 Volume 42.
- Uriarte, Isabel y Silva, Carlos. *De Atenco a la Reforma Policial Democrática*. (2006) Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C., Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, AC.
- Van Maanen, John. 1978. “The Asshole.” En John Van Maanen y Peter Manning (editores), *Policing: a view from the streets*. Random House. New York, pp. 302-28.
- Weber Max. 1964. *Economía y sociedad esbozo de sociología comprensiva*. FCE. México D.F.
- Weber Max. 1979. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Península. Barcelona.
- Weitzer R., Tuch S.A. 2005. “Determinants of public satisfaction with the police.” *Police Quarterly* 8 (3) September.

- Wilson James Q. 1968. *Varieties of Police Behavior*. Harvard University Press. Cambridge.
- Wilson James Q., George Kelling. 1982. "Broken Windows". *Atlantic Monthly*, Marzo. Reimpresión en *The Police and Society. Touchstone Readings*. 2006. Victor E. Kappeler. Waveland Press, Inc. Long Grove.
- Worden Robert E. 1996. "The causes of police brutality: theory and evidence on police use of force" en *Police violence*, William A. Geller y Hans Toch (editores), Yale University Press, pp. 23-51.