



CAPÍTULO SEGUNDO

FUNCIÓN, ORGANIZACIÓN Y CULTURA POLICIAL¹⁹

I. 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 realicen 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

¹⁹ Partes de este capítulo se desarrollaron con mayor amplitud en el artículo “El reto de la cultura policial en la democratización de las policías mexicanas”, en Luisa Tarrés, María y Blancarte, Roberto (coords.), *Cultura e identidades en el México del siglo XXI*, México, El Colegio de México, 2010.

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 señalan 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 delincriminal.²⁰ En segundo lugar, la discrecionalidad es un rasgo constitutivo de la función policial tanto por el tipo de situaciones que debe enfrentar 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 incientemente institucionalizados. 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.

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, este 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

²⁰ 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).

panorama de mayor complejidad sobre este campo particular de acción social.

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.

II. 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 ésta 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 po-

licia como un “mecanismo para distribución de la fuerza no negociable empleada de acuerdo con una comprensión intuitiva de las exigencias situacionales”,²¹ 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 sea 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”, en los que 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 cual no está en gran medida en condiciones de poder cumplir.²² La posible solución es dar la imagen y construir los indicadores que digan que sí lo esta haciendo (Manning: 2006). En correspondencia con los mandatos asumidos y sus matices, se desarrollan modelos que ven en la función policial orientaciones hacia la “aplicación de la ley” (*law enforcement*) o hacia el “mantenimiento del orden”

²¹ Bittner, Egon, “The capacity to use force as the core of the Police Role”, en Kappeler, Victor E., *The Police and Society. Touchstone Readings*, Waveland, Press Inc. Long Grove, Illinois, 2006, p. 131. Traducción propia.

²² 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, tal 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.

(*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 preestablecida de aquello a lo que debe dedicarse y obtener como resultado. 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 la función policial como una general y difusa idea de conservación del “orden social”. De esta forma, la policía se describe (como 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—, 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, ante la idea de carácter netamente instrumental que ve al trabajo y función policial como un prerrequisito para el mantenimiento del “orden social”, es interesante recordar el señalamiento que ya realizara un siglo atrás Emile Durkheim con relación al castigo, pero que podemos ampliar a la tarea policial: sancionar a quién delinque tiene menos una función real de controlar los delitos y más una función simbólica de reparación moral.²³ Tal dimensión simbólico-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 no son necesariamente aquellos en los 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

²³ “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.” Durkheim, Emile, *La división del trabajo social*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1993.

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.

III. CARACTERÍSTICAS DE LAS ORGANIZACIONES POLICIALES

En la caracterización de las organizaciones policiales es común encontrar un listado de rasgos que se derivan de naturaleza 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, que ya hemos mencionado, 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 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 a reflejar su comportamiento operativo real en los espacios públicos.²⁴ 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 soslayar 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 sobre todas las constelaciones de situaciones y contextos sociales de ocurrencia de los problemas y tareas que se 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,

²⁴ 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.

focalizarse más en la prevención de ciertos delitos o en la disminución de faltas o desórdenes menores, etcétera.

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 comprobado 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, 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 cuyos servicios son negados al momento de ser victimizados.²⁵ 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.

IV. CULTURA POLICIAL

1. *Principales componentes de la “cultura policial”*

A. Distancias y matices del concepto

En general, si hablamos de “cultura policial” se subraya una imagen ya establecida, en algún sentido estereotipada y homo-

²⁵ 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 2005, nos muestra cómo muchos de los comportamientos de abuso por parte de policías y de funcionarios de procuración de justicia tienen como su población “privilegiada” a los grupos más vulnerables de la población (Naval y Salgado: 2006).

génea, 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, la cultura policial 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.

Para dotar al concepto de mayor riqueza analítica es necesario no reducirlo a un concepto valorativo (negativo). Para una visión de este tipo, la cultura policial sería todas las características reprochables y todos los obstáculos que por inercia poseen las corporaciones (formas históricas de hacer las cosas que evitan 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, adjudicándole a la “cultura policial” la orientación de la acción —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 de 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, etcétera (Prenzler: 1997). Otro asunto es que las prácticas y lógicas informales son las que cobran 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 a significados, valores y normas que enmarcan las prácticas cotidianas del trabajo policial no necesariamente tienen que 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, como 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 desarrollada por los administradores de las corporaciones

policiales (Reuss-Ianni y Ianni: 2005).²⁶ En su investigación de la policía de Nueva York en la década de los setenta, tales autores 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 a 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 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 a 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 externos.²⁷

²⁶ 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 quienes más controlan y motivan el comportamiento individual. A la vez, los especialistas ratifican 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.

²⁷ Clásicamente se han 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., *Varieties of Police Behavior*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1968).

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, 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, particularmente en comparación con otras organizaciones del sector público. Algunos de los rasgos más señalados como el secreto, la resistencia al escrutinio y la discriminación a las personas al brindar sus servicios, no son ajenos 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 per-

sonas, 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.

B. 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 y 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 su 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 que 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, relacionadas 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 las tareas más asociadas a servicios.

Los indicadores de evaluación del desempeño de las organizaciones son también parte del entorno de trabajo. Dichos indi-

cadres 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). Estos objetivos básicos son apoyados por gran parte de la población. Tanto población como las policías, al reforzar estas ideas, subrayan la incorrecta visión de que “delincuentes” y “población” son dos grupos claramente identificables sobre los 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”.²⁸

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 al 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 del hecho de que en cualquier momento se pueden enfrentar a 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,

²⁸ 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 y señalando que fueron tratados “como si fueran delincuentes”.

o por instituciones del sistema judicial, son aspectos que derivan en altas cuotas de ansiedad y estrés 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.

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:

a) *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, 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 correcta.²⁹ Así, esta norma de actuación se enmarca en anticipar escenarios a través de una rápida lectura de personas y

²⁹ Por ejemplo: “más vale darle explicaciones al juez que dárselas a San Pedro”.

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 la acción policial puede generar un posterior problema al propio policía (Birkbeck y Galbadón: 2002). Así como una cultura de la desconfianza también suele desarrollarse en una cultura de la sospecha como emergencia ante las presiones de conseguir resultados en la forma de detección de infractores.

b) *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 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 las formas que se moldea su ejercicio en las prácticas cotidianas. El entorno burocrático es también una variable a considerar en las estrategias para evitar el 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:

- 1) Reglas formales que pueden ejercer sanciones efectivas, aunque muchas veces no sean vistas como legítimas por gran parte de sus miembros.

- 2) Reglas informales o de trabajo que surgen de la presión diaria de las tareas preventivas y de la detención de infractores.
- 3) 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 eventos.³⁰

c) *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”).

d) *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 va de la fuerza física a la virilidad, de ahí 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

³⁰ En este sentido la posibilidad de falseamiento de los partes policíacos es muy alta, y en realidad es bien sabido por todos los actores involucrados. Para el caso mexicano, se pueden 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 a 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”, México, Planeta, 1998.

puesta 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 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.

e) *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 incomprensión (e incluso la sensación de sentirse 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. 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 de-

sarrollo satisfactorio de un rol. El conocimiento práctico por el que se logra ser aceptado depende en gran medida de policías con mayor experiencia, mismos 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),³¹ 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 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

³¹ “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, 23).

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 para dotar al concepto de mayor capacidad de discriminación. Distingue cuatro categorías cognitivas:

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

3. *Organización y cultura policial en México*

A. *Contexto histórico e institucional*

El primer balance de la nueva mirada sobre las corporaciones policiales —instituciones que generalmente se desarrollaron con gran autonomía de cualquier forma de control social e incluso político (Martínez: 1998)— arroja grandes rezagos en su desa-

rrollo 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 seguridad de la población. A su vez, el mayor escrutinio también se ancla en la preocupación por los abusos y violaciones a los derechos humanos que las policías realizaron y realizan como forma “normal” de hacer su trabajo o debido a objetivos totalmente ajenos a su función. Más de década y media del funcionamiento del sistema de comisiones de los Derechos Humanos evidenciaron las características, y con matices, las permanencias de distintas formas de abuso sistemático.³²

La actual permanencia e institucionalización de muchos de estos rasgos deben entenderse en el contexto histórico de policías constituidas bajo una idea general de logro y mantenimiento del “orden público”, con una dotación de importantes capacidades y recursos y sin que el control organizacional y legal sobre ellas fuera prioritario. Dicha matriz constitutiva propició su alta autonomía, rasgo considerado central para el entendimiento de las redes y prácticas informales que se han desarrollado en su interior (Martínez: 1998). También se ha entendido que durante la mayor parte de su historia la lealtad política —más que el control— era la moneda de cambio del otorgamiento de dicho espacio (López-Portillo: 2003).³³

³² Los problemas de las instituciones policiales junto con los propios de las instituciones del sistema de justicia, indicaban —y lo siguen haciendo— una severa incompletitud del Estado, especialmente en su dimensión legal (nivel legal que muchas veces no es visualizado como constitutivo del Estado), la cual penetra y “constituye” a la sociedad, estructurando expectativas que al estabilizarse dan forma a diversos ámbitos de la vida social.

³³ Las policías, en cualquier lugar y por sus propias funciones, manejan recursos, conocimientos y contactos privilegiados para la comisión de actos ilícitos, por eso el autocontrol y el control externo son esenciales. Si sumamos autonomía y recursos privilegiados, las policías mexicanas se han caracterizado por la conformación de redes informales y paralelas de corrupción. Es decir, el abanico de sus comportamientos ilegales no sólo consiste en la comisión de abusos en el cumplimiento de sus funciones sino que también de delitos más allá de las mismas.

A pesar de (o por) tales condicionantes históricas en su conformación, las policías en México fueron durante gran parte del siglo XX instituciones efectivas en el mantenimiento del control político. A su vez, ante una delincuencia con diferentes características de las que actualmente poseen (menos compleja, organizada y violenta), desarrollaron habilidades para su administración. No habilidades ajenas al desarrollo de instituciones profesionales y transparentes, sino que, todo lo contrario, caracterizadas por una sistemática violación a los derechos de la población (a la vez que autoritarias a su interior, basadas en redes de lealtad personalizada). Sin embargo, no debería pensarse en un control jerárquico vertical y central sobre disciplinados cuerpos policiales, sino en una combinación de falta de profesionalismo, autonomía, redes de colaboración con grupos delictivos e impunidad, donde los referentes legales no jugaron un papel relevante en su accionar cotidiano al ser supeditados a intereses individuales, de grupo y/o a su eventual uso político.

Las instituciones policiales se revelan así, como una parte más (dificilmente podría ser de otra manera) de un Estado tradicionalmente patrimonialista, clientelar, atravesado por distintos vínculos personales y grupales. Como evidencia de la sedimentada vinculación entre policía y distintas formas de delincuencia, donde prácticas de corrupción y actividades delictivas se entrelazan con los objetivos organizacionales, suele traerse a colación casos como los de la Dirección Federal de Seguridad a partir de la década de los cuarenta o, en el caso del Distrito Federal, de la División de Investigaciones para la Prevención de la Delincuencia creada por Arturo Durazo (bajo su mando de 1976 a 1982), considerada como paradigma del vínculo establecido entre autoridades policiales y grupos criminales.

Tomando como base dicha matriz histórica constitutiva de las policías en México, que coincide con la hegemonía a diferentes niveles de gobierno del Partido Revolucionario Institucional, se han establecido algunas hipótesis acerca de los cambios producidos por los reacomodos en la distribución del poder político

en las últimas dos décadas, sus consecuencias en las relaciones con las corporaciones policiales, así como su impacto en los fenómenos delictivos. Por ejemplo, Alvarado y Davis (2001) argumentan que el cambio político, propio de una mayor pluralidad en los gobiernos y su alternancia, ha erosionado los mecanismos de control político sobre las policías, generando problemas de inseguridad que reflejan el aumento de la delincuencia social en el país. Podríamos decir que si bien las policías contaban con altos niveles de autonomía, ésta se incrementa aún más si los incentivos para alinearse con las autoridades políticas tienen menos fuerza, ya que el futuro de los mandos policiales —quienes realmente controlan la operatividad policial— depende menos de administraciones cambiantes.³⁴

La seguridad pública en México es legalmente una responsabilidad compartida por los tres niveles de gobierno.³⁵ A cada orden de gobierno le corresponden instituciones policiales propias. En el orden municipal, sólo una policía preventiva —en los estados, el Distrito Federal y el nivel federal— les corresponde tanto instituciones de policía preventiva como de policía ministerial (de investigación). La enorme mayoría de los policías del país y los que tienen un mayor contacto cotidiano con la población son las policías preventivas municipales, estatales y del Distrito Federal:

³⁴ También se ha señalado cómo la reconfiguración del poder político afectó su relación con actividades delictivas específicas como el tráfico de drogas. Bajo el esquema dominante durante el control priista se contaba con policías, cuyas capacidades de coerción extralegales mantenían al tráfico de drogas en gran medida supeditado al ámbito político. En el actual escenario democrático, la incapacidad de desarrollar cuerpos policiales profesionales enmarcados en la ley ha brindado mayor autonomía relativa al ámbito del tráfico de drogas, abriendo la posibilidad a la modificación de las viejas reglas de juego (Astorga: 2006).

³⁵ 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”.

Estado de Fuerza Nacional Policial		
<i>Corporación</i>	<i>Número total de personal operativo</i>	<i>Porcentaje</i>
Preventivos estatales	173067	39.4%
Preventivos municipales	141197	32.1%
SSPDF	77820	17.7%
Judiciales o ministeriales estatales	25767	5.9%
Preventivos federales	15464	3.5%
AFI	5933	1.4%
Total	439248	100.0%

Secretaría de Seguridad Pública, datos al 31 de diciembre de 2006

Entre las distintas policías —de la misma forma que en otras realidades institucionales— se reflejan las enormes disparidades del país entre municipios, estados y regiones (demográficas, sociales, económicas, políticas culturales, etcétera). Sin embargo, más allá de las grandes variaciones entre las más de 1,600 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.

En general, la respuesta a nivel nacional buscó privilegiar los aspectos de coordinación financiera y operativa entre distintos niveles de gobierno, así como la formación de nuevas instituciones y fuerzas: 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 2000, la creación de la Agencia Federal de Investigación (AFI) en 2002, el actual intento de unificación de las dos policías a nivel federal y la refundación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Por otro lado, en México tanto la policía a nivel federal como estatal tiene históricamente una estructura fuertemente centralizada y militar, ocupando puestos de direc-

ción generales y oficiales superiores del Ejército. Los militares han ido incrementando su participación en la política nacional de seguridad, a partir tanto 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).

Desde mediados de los noventa, con presupuestos siempre crecientes, y a distintos niveles de gobierno, se ha buscado implementar cambios y “nuevos modelos de policía”. Pero en general, con los avances y retrocesos propios de los cambios de las administraciones, las propuestas sólo alcanzaron las más “cercanas” reformas de los marcos legales, o modificaciones de organigramas, o nuevos programas de “acercamiento a la comunidad”, o 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 distintos caminos de transformación. Hay experiencias con resultados diversos, en algunos casos con éxitos parciales. 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 depende de una mejor policía), así como —y tal vez más importante—, en el uso ilegal de sus capacidades legales, en su (mala) forma de relacionarse con la población, y en la extensión y persistencia de distintas formas de corrupción y participación directa en actividades delictivas³⁶ (dimensiones indispensables de controlar en cualquier definición de un cambio exitoso).

³⁶ Las diferentes formas del crimen organizado suelen establecer conexiones y recibir protección por parte de grupos policiales. Las “purgas” dentro de las policías suelen ser el mecanismo e instrumento político para intentar comba-

Hablar de dificultades en la transformación de las prácticas policiales mexicanas llevó a hablar de las dificultades en la transformación de la “cultura policial”: un muro de formas de operar y entendimientos sedimentados que traba o desvirtúa todo proceso de cambio. Sin embargo, salvo algunas pocas investigaciones no se ha generado una masa suficiente de estudios empíricos que busquen describir en mayor profundidad la “cultura policial” y sus particularidades para distintas instituciones policiales en México (así como sus posibles palancas de cambio). El análisis de la “cultura policial” aparece como un concepto clave para entender la operatividad policial y las diferentes estrategias para modelar una reforma policial democrática con mayores posibilidades de éxito.

B. *Cultura policial en México*

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 (*habitus*) recurriremos a resultados de investigación tanto desde perspectivas antropológicas como en el caso de los trabajos de Azaola (2006) y Suárez (2006), con una mirada más orientada a la sociología (Martínez de Murguía: 1998).

Un primer punto a señalar tiene que ver con la forma en que el ambiente organizacional y la relación con sus pares —y en alguna medida también las expectativas sociales—, generan un

tir la delincuencia de los mismos policías (Alvarado y Davis: 2001). A partir de algún escándalo y/o cuando la correlación de fuerzas internas lo permite, se recurre al expediente de intentar quitarse de arriba los “malos elementos”, los que no “honran la profesión”, más que buscar un cambio profundo de los incentivos institucionales que facilitan que las corporaciones policiales desarrollen redes de complicidad con grupos delictivos o prácticas corruptas en el cumplimiento de sus propias funciones.

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, así como 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 el resto de la estructura. Tomando en cuenta las categorías que informan el habitus policial (Chan: 2003), sin 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 donde 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 cual es la realidad en la gran mayoría de los municipios del país. En general los currículos 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, considerando esquemas distintos a los de 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 respuestas de impacto en el manejo de la fuerza, mismas

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 han 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 el hecho de mejorar la calidad cívica del relacionamiento entre los habitantes. Si las expectativas internas como externas valoran el funcionario policial como un luchador contra la delincuencia, en particular en la captura flagrante de delincuentes peligrosos, difícilmente no se reflejarán 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 una parte importante de la relación conflictiva con la sociedad, 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 in-

centivos de la organización policial. Más aún si el objetivo político que busca obtenerse del desempeño policial es aumentar el número de presentaciones ante el Ministerio Público y dar una buena imagen ante la opinión pública de que están sacando a los “delincuentes” de las calles. Éstos son objetivos políticos a 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 preocuparse por 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 que se desarrolla y las responsabilidades que ha implicado la falta de liderazgo político en el tipo de institución existente. O un liderazgo que ha preferido 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 grupo.³⁷

Bajo este panorama, el policía, ante el rechazo de una sociedad que desconfía en gran medida de sus motivaciones de actuación y la ausencia de incentivos y políticas de reconocimiento alineadas institucionalmente con un modelo policial democrático, 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

³⁷ De esta forma pueden 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 Alvarado, Arturo, “The Industrial Organization of Police Work”, 2008. Trabajo presentado ante el Encuentro Anual de la American Sociological Association.

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 respuestas a llamadas de emergencia, incorporación de avances tecnológicos (más allá de su adecuada administración) y en una dedicación para “atrapar delincuentes”. Las alternativas a esta modalidad de trabajo policiales tales como modelos de policía comunitaria y de 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 estrés ante la incertidumbre cotidiana de poder enfrentarse a situaciones peligrosas. En el caso mexicano sólo existe un incipiente o nulo tratamiento de estos 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 acción.³⁸ 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 han permitido el desarrollo de grupos y redes dedicadas a prácticas delictivas al interior de las instituciones policiales en México. Para los nuevos reclutas, existe un duro aprendizaje acerca de 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 en los tiempos de la so-

³⁸ 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. Por otro lado, 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 éste 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”.

cialización 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, obedecen claramente a problemas de (sub)desarrollo institucional, entre ellos las fuertes carencias en los sistemas internos y externos de rendición de cuentas.³⁹ 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.

Una corrupción tan sedimentada implica 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

³⁹ 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, los cuales 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.

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 también se recurra de forma arbitraria y abusiva a 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 (Martínez: 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 reconoci-

miento 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 aspectos de su comportamiento en relación con la institución (muchos de ellos de menor cuantía), cuya aplicación dependerá de la disposición, humor y relación con los mandos. 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”.

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 hostil,⁴⁰ favoreciendo su alejamiento de otras formas de aceptación e inclusión de grupo a través de prácticas corruptas. Esto no significa descuidar la construcción

⁴⁰ La teoría del estatus señala que de aquellos con autoridad y prestigio se espera un comportamiento más competente, y por tanto favorece una cierta profecía autocumplida al establecer estas exigencias y su debida aceptación. Por tanto, si el reconocimiento del estatus 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.

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, éste no solamente encuentra desconfianza y rechazo, también importantes sectores donde la violencia sigue siendo un posible medio legítimo para la resolución de conflictos. Es evidente que son necesarios cambios en la cultura 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 medida del policía. En este sentido, la capacitación debe hacer al policía más resistente al ambiente de trabajo en su relación con la comunidad. En las organizaciones policiales es donde se encuentra sin duda la mayor posibilidad de cambio, sin embargo aquellas continúan necesitando reformas estructurales, 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 ellos, 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).⁴¹ Para generar este proceso es necesario que exista apertura y autocritica 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 dudar, 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, así como la necesidad de analizar la naturaleza, la ubicación y el funcionamiento real

⁴¹ 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, etcétera) 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 Fix-Fierro, Héctor y López Ayllón, Sergio, “Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México”, en Carbonell, Miguel *et al.* (coord.), *Estado de derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina*, México, Siglo XXI, 2002, pp. 329-371.

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 policía 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 esa última *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 la 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 algunas de las principales funciones y beneficios que puede 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 gran importancia por la necesidad de obtener información sistemática acerca de la frecuencia y de las caracte-

rísticas 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.