

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 el trabajo policial bajo una nueva mirada que busca obtener 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 cuenta con las adecuadas para resolver ciertos 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”, 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. Éste es un tema importante en la consolidación democrática de los países latinoamericanos. También responde, y México es un claro ejemplo, 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 con que cuente la sociedad en su trabajo real y en su percepción social, dependen aspectos clave de 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 cómo hablar de “las policías en México” es una generalización muy forzada dada una realidad variada y compleja que abarca los niveles federal, estatal y municipal. En los planos estatal y municipal existen enormes diferencias sociales, económicas, culturales, demográficas y políticas, mismas que se reflejan en el tipo y el nivel de desarrollo de las instituciones policiales. Sin embargo, existen rasgos y problemas que en cierta medida se comparten, sin dejar de tomar en consideración las diferencias entre lo rural y lo urbano, y las distintas escalas y desarrollos socio-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 una parte considerable de los cuerpos policiales y que es en gran medida la condición de posibilidad de la primera, su

amplio margen de autonomía. Las nuevas condiciones sociales y políticas con relación al delito se hacen presentes en México, a la par que se sigue contando con corporaciones policiales donde las carencias materiales y de formación, de supervisión y evaluación, arrojan como saldo un “modelo” que se define 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.

Por su parte, también los objetivos e incentivos formales en la mayor parte de las policías de México colocan “la lucha contra la delincuencia” como la única función altamente valorada, a lo que se suma una disciplina de corte militar y de gran arbitrariedad donde se promueve el acatamiento ciego 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 sociedad 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 a partir de 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”, definidos principalmente por su posible colusión con el crimen organizado y que deben ser expulsados de 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.¹¹⁴ En realidad no parece haber ningún lugar para la ciudadanía.

Un modelo policial pensado casi exclusivamente 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 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.

- 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

¹¹⁴ Es en los sistemas de rendición de cuentas internos y externos, de múltiples niveles y abiertos a la sociedad, guiados por un modelo democrático de policía, y que deben cuidar, por supuesto, la vigencia de los derechos de los policías al interior de las corporaciones, así como dotarlos de las condiciones jurídicas, materiales y técnicas suficientes para que puedan realizar sus funciones y desarrollar sus carreras, donde se encuentra el centro de la profesionalización y modernización de las policías.

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.

- 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. También por el número de presentaciones ante ministerios públicos y ante jueces calificadoros, donde la mayor parte corresponde casi siempre a los segundos. 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 otorgan 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.

- 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, de encuentros donde la población reclama debido a 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 que dan mayor nitidez a este cuadro de relaciones de desconfianza y conflictividad.
- La práctica habitual de los controles por sospecha. Los encuestados en Nezahualcóyotl mostraron que los encuentros donde la policía los detiene en la vía pública para preguntar sobre su identidad 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.¹¹⁵ Esta práctica, que repre-

¹¹⁵ En la encuesta sobre jóvenes 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 jóvenes 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 per-

senta 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.

- Uso frecuente de revisiones, acusaciones y traslados. Otros resultados nos hablan de una relación conflictiva entre policía y población: la alta frecuencia de cateos a la persona y revisiones de pertenencias en los contactos, de acusaciones a la población de faltas administrativas o delitos, de un traslado 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 con el fin de controlar una situación o llevarla a su beneficio más allá de los derechos involucrados.
- 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

tener a alguna categoría, característica o grupo social y no en función de su comportamiento. Los resultados muestran que los jóvenes del Distrito Federal 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 todas las respuestas que señalaron al menos uno de los rasgos individuales y de grupo por los cuáles perciben que fueron detenidos, se alcanza a seis de cada diez detenciones.

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 grupos con menor nivel educativo. Posiblemente se debe a 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, para estar satisfechos con el trabajo policial es importante la forma en que la población percibe que es tratada por la policía, más allá de los resultados. 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 función.

- La extensión de la “mordida”. Las prácticas de la “mordida” muestran una gran extensión en los encuentros en Nezahualcóyotl, aunque algo por debajo de los 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 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.

- 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 alcanza 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 para ir más allá del fetiche de cambiar las normas sin modificar las condiciones para su aplicación, deben destacarse cambios a nivel institucional en 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.
- Formas del abuso. El abuso aparece sedimentado en la falta de profesionalismo de la actuación policial y como instrumento al servicio de prácticas de corrupción. Pero también la brutalidad aparece asociada a formas de hacer “justicia” y/o reafirmar de la “autoridad” y rasgos extendidos de la identidad policial.

Estos resultados y conclusiones reflejan un conjunto de dimensiones y problemas de las relaciones policía-comunidad del municipio de Nezahualcóyotl, que podemos hipotetizar como similares a los de muchas otras relaciones policía-comunidad en el país. Se les debe dar seguimiento, buscar realizar aplicaciones en otros ámbitos y otorgarles mayor profundidad y complementariedad a partir de otras perspectivas de investigación. 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 permiten 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 quienes toman las decisiones en materia de políticas públicas de seguridad. Dichas políticas representan un enorme esfuerzo monetario, social y humano, y de su resultado depende el nivel de vigencia de importantes derechos básicos de toda la población, así como el tipo de sociedad a la que aspiramos pertenecer.