

Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México*

ARTURO ALVARADO MENDOZA** Y CARLOS SILVA FORNÉ***

Resumen: Este artículo presenta los resultados de una investigación para conocer las relaciones entre la policía y la población. Describe los diversos tipos de encuentros, con particular interés en prácticas abusivas y violatorias de los derechos ciudadanos. La investigación está sustentada en dos encuestas, realizadas en el Distrito Federal y en el municipio de Ciudad Nezahualcóyotl, complementadas con observaciones de campo y grupos de enfoque con habitantes y policías de dicho municipio. Muestra la alta frecuencia de las interacciones entre policía y población en contactos que no tienen vínculo directo con los delitos y un número significativo de abusos de autoridad y corrupción policial.

Abstract: This article presents the results of a research project to determine the nature of relations between the police and the population. It describes the various types of encounters, focusing particularly on abusive practices and those that violate citizens' rights. The research is based on two surveys carried out in the Distrito Federal and in the municipality of Ciudad Nezahualcóyotl, complemented by field observations and focus groups with inhabitants and police officers in that municipality. It shows the high frequency of interactions between the police and the population in forms of contact that are not directly linked to crimes as well as a significant number of incidences of abuse of authority and police corruption.

Palabras clave: policía, abuso policial, arbitrariedad, Ciudad Nezahualcóyotl, Ciudad de México.
Key words: police, police abuse, arbitrariness, Ciudad Nezahualcóyotl, Mexico City.

* Este trabajo fue financiado por las fundaciones Tinker (proyecto Democratización, Empoderamiento Ciudadano y Reforma Policial, del Colegio de México, A.C.) para El Colegio de México y Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, A.C., y por la Iniciativa Europea para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos. Agradecemos el apoyo a estas organizaciones, así como a las autoridades del ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl, por el apoyo para realizar este trabajo; igualmente, al periódico *Reforma* y a las personas que colaboraron en diversas etapas.

** Doctor en Sociología. Profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México. Temas de especialización: sociología criminal, derechos humanos, prevención y gobernanza, Estado de derecho. Camino al Ajusco 20, Pedregal, C.P. 10740, México, D.F. Tel.: 5449-3087. Correo electrónico: <alvarado@colmex.mx>.

*** Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Temas de especialización: policía-comunidad, organización y reforma policial, uso de la fuerza, cultura policial, cultura de la legalidad. Tel.: 5639-7574. Correo electrónico: <carlos_silvaforne@yahoo.com.mx>.

Las ciencias sociales colocan al estudio de las interacciones en un lugar central de los procesos de reproducción y cambio de las instituciones y estructuras sociales. Las interacciones de policía y ciudadanía se enmarcan en las relaciones del Estado con la sociedad y, por lo tanto, como parte importante de la producción y la reproducción de una de las instituciones centrales de la política y el derecho. La sociología ha desarrollado interpretaciones y explicaciones sobre las formas y razones de la interacción de ambos (Barret-Kriegel, 1998; Lanza-Kaduce y Greenleaf, 2000; Sunshine y Tyler, 2003; Sykes, 2006); asimismo, se ha interesado por conocer la tipicidad y la extensión de las conductas policiales dirigidas a imponer un orden y otras prácticas consideradas arbitrarias o abusivas, que son base de la acción estatal.

El objetivo del presente artículo es conocer la realidad de las prácticas policiales, tipificarlas y exponer un estudio empírico en México que muestra las formas y la extensión de estas interacciones. En consecuencia, realizamos una investigación empírica que pone al descubierto las principales relaciones entre policía y población, explorando qué factores las explican; en este trabajo hacemos énfasis en aquellas acciones que constituyen formas de abuso policial. Estas prácticas abusivas se presentan como una resultante sistemática de la forma que asume el trabajo policial, más allá de las quejas que presenta la población o de su propia percepción como un abuso.

México requiere un mayor estudio de estas conductas, porque los patrones de relación y de control, así como las prácticas abusivas de los cuerpos policiales y militares, han sido un componente constante de las relaciones entre el Estado y la población, tanto en lo individual como en lo colectivo. Son conductas de difícil supervisión y control, que se han sedimentado ante la falta de instancias de participación ciudadana y la debilidad del monitoreo interno y externo de la actuación policial.

Para cumplir con el objetivo señalado, realizamos sendas encuestas a población abierta en la Ciudad de México y en el municipio de Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM).¹ La primera encuesta fue hecha con apoyo

¹ La ZMCM está conformada por 16 delegaciones del Distrito Federal y alrededor de 34 municipios del Estado de México. Ciudad Nezahualcóyotl está ubicada en la porción oriental del Valle de México y ocupa una extensión de 63.44 km². Colinda al norte con el municipio de Ecatepec de Morelos; al este, con los municipios de La Paz y Chimalhuacán; al oeste, con las delegaciones Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza, y al sur, con las delegaciones Iztapalapa e Iztacalco y el municipio de La Paz. La población del

del periódico *Reforma*. La segunda fue producto de una investigación más profunda sobre seguridad y prácticas policiales en el municipio. La información sustantiva se desprende de estas encuestas sobre contactos con la policía. Complementamos el estudio con datos de agencias gubernamentales, encuestas de victimización e información de quejas presentadas ante las comisiones de Derechos Humanos.

Además de analizar algunos tipos básicos de relaciones policía-población en el municipio de Nezahualcóyotl, buscamos ahondar en su interpretación a partir de información recabada en dos grupos de enfoque con vecinos del municipio, con observaciones de campo y entrevistas grupales realizadas con policías municipales. Es decir, fue necesario recurrir a diferentes fuentes para abordar el fenómeno de las relaciones policía-ciudadanía desde distintas perspectivas. Este estudio es un primer paso en el conocimiento de dicha realidad para el espacio social y urbano más amplio y complejo de la metrópoli.

Entre los motivos que fundamentaron la selección del municipio de Nezahualcóyotl para realizar una encuesta de encuentros policía-población destaca nuestra cercanía con una perspectiva que concibe los espacios locales como un ámbito privilegiado para monitorear y para desarrollar reformas en las instituciones policiales que mejoren las relaciones con la comunidad. Los gobiernos municipales y sus instituciones policiales son los espacios y actores privilegiados. A esto se suma que en la propia ZMCM la mitad de la población vive en los municipios conurbados que rodean al Distrito Federal. Si bien los gobiernos municipales no poseen gran capacidad para implementar cambios profundos en materia de seguridad pública (Rowland, 2003), cuentan con mejores mecanismos y con incentivos políticos para hacer programas policiales propios, más que los que puede realizar una delegación en el Distrito Federal.

En este contexto, y desde 2003, el municipio de Nezahualcóyotl impulsó una serie de iniciativas en la Dirección de Seguridad Pública para mejorar la relación con la ciudadanía y reducir la ocurrencia de delitos. Entre sus principales iniciativas se encontraba un programa de policía vecinal y mayores canales institucionales para escuchar y atender demandas y solicitudes de la ciudadanía.

municipio de Nezahualcóyotl era de 1 225 972 habitantes en 2000 (XII Censo General de Población y Vivienda, 2000).

EL ABUSO, LA ARBITRARIEDAD POLICIAL CONTRA LA POBLACIÓN Y EL PODER DEL ESTADO

“Abuso policial” es un término general que puede abarcar distintas formas de mal comportamiento por parte de agentes policiales, desde su relación con el uso excesivo o brutal de la fuerza física en la realización de un arresto, tal como se ha estudiado privilegiadamente en Estados Unidos (Bayley, 1996), pasando por detenciones arbitrarias, prácticas discriminatorias del tipo del *profiling* (detener o revisar a ciertos sujetos o grupos sociales por sus características raciales, étnicas, sexuales, políticas, de clase, etc.), o distintas formas de extorsión y corrupción. El abuso no tiene que implicar el uso real de la fuerza, también se considera la amenaza, por lo que esta acción comprende conductas verbales, físicas y gestuales que intimidan psicológicamente. Algunos trabajos recientes para el Distrito Federal han analizado las prácticas del abuso y maltrato de las policías en conjunción con el trabajo de las instituciones de procuración de justicia (Naval y Salgado, 2006).

El ejercicio de la violencia física ilegítima es un problema persistente de la mayoría de las fuerzas coercitivas de los estados, en particular las policiales, y la misma encuentra un contexto favorable para su sedimentación y fortaleza si es parte de una cultura policial y de prácticas políticas propias de regímenes autoritarios. Sin embargo, es una realidad que también convive con las democracias y, más allá del desplazamiento del abuso sobre el “opositor” al “delincuente” luego de los procesos de transición democrática, se trata de un problema de considerable magnitud al menos en los países de América Latina (Rivera, 2010).

En el caso mexicano, se han documentado en diferentes medios actos abusivos por parte de cuerpos policiales. Entre ellos, de gran repercusión en los últimos años, podemos citar el caso de San Salvador Atenco² o la más reciente tragedia en un establecimiento llamado New's Divine,³

² Entre el 3 y el 4 de mayo de 2006, cientos de policías pertenecientes a la Agencia Estatal de Seguridad del Estado de México y de la Policía Federal Preventiva desarrollaron un operativo policial en el pueblo de San Salvador Atenco, Estado de México, durante el cual se cometieron violaciones a los derechos humanos contra un número importante de ciudadanos.

³ El operativo policial ocurrido el 20 de junio de 2008 en el establecimiento llamado New's Divine, en la delegación Gustavo A. Madero de la Ciudad de México, refleja la normalidad de prácticas abusivas de control sobre la población joven de los sectores populares. Realizado de manera conjunta por la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, el resultado fue la muerte por asfixia

que llevó a una serie de informes especiales y recomendaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF, 2008), así como a la destitución del procurador y del secretario de Seguridad Pública de la capital.

El abuso policial es un fenómeno complejo que obedece a factores de diferentes niveles. Comprende formas tradicionales de efectuar el trabajo policial ajenas a principios democráticos, en las que el control sobre la población, en particular sobre ciertos grupos, es visto como una capacidad “natural” de su trabajo; incluye prácticas de extorsión a la ciudadanía ampliamente institucionalizadas, y depende de factores culturales de la organización policial, no ajenos al resto de la sociedad, en los que se establecen pautas morales sobre quién merece ser castigado (Silva, 2007 y 2011). Atender los problemas estructurales de abuso requiere resolver los obstáculos que plantea cada una de estas dimensiones.

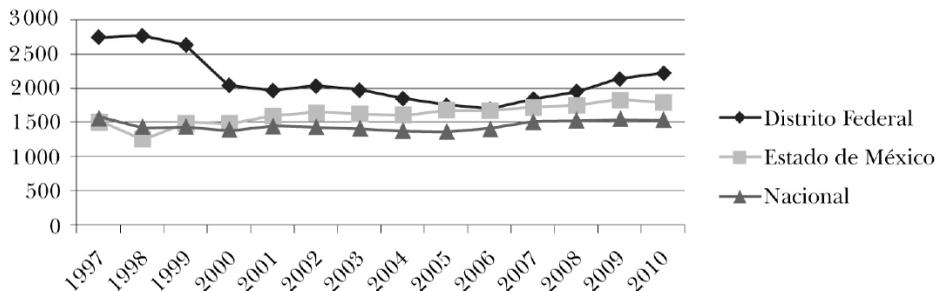
Las relaciones entre policías y población se establecen en un “continuo” que va desde actos de protección legítima hasta formas extremas de abuso. Existen modalidades de mal comportamiento policial, como la negación o la prestación incorrecta de un servicio que no corresponde a formas de abuso, pasando por formas de corrupción que representan un mutuo acuerdo entre las partes, hasta prácticas abusivas como las extorsiones, el uso excesivo o brutal de la fuerza y la tortura. En los casos más graves, es sencillo determinarlos como casos de abuso, tal como los ya referidos y que han sido documentados ante las comisiones de Derechos Humanos. Sin embargo, hay un abanico amplio de situaciones en las cuales las prácticas policiales se ejercen en medio de una complejidad de las circunstancias; por ejemplo, casos de uso de la fuerza en los que es difícil distinguir las prácticas legítimas de las ilegítimas, es decir, cuándo hay un uso razonable de la fuerza o uno ilegal.

LA INCIDENCIA DELICTIVA

México ha pasado por un conjunto de transformaciones en el curso de la última década: reformas y crisis económicas, así como numerosos cambios políticos y sociales. A lo largo de estos procesos, las tasas delictivas, luego de la crisis económica de mediados de los noventa, se han sostenido en niveles elevados.

y aplastamiento de 13 personas: tres policías (dos preventivos y una judicial del Distrito Federal) y nueve jóvenes (cuatro de ellos menores de edad).

GRÁFICA 1
DENUNCIAS DEL FUERO COMÚN POR CADA 100 000 HABITANTES
1997-2010



Fuente: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI): <http://www.icesi.org.mx/documentos/estadisticas/estadisticasOfi/denuncias_general_todos_los_delitos_1997_2010.xls>.

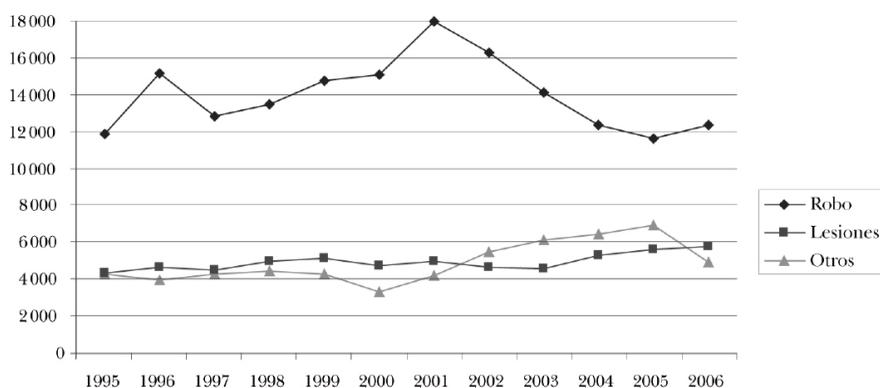
La criminalidad en una gran ciudad obedece a factores sociodemográficos e institucionales y se expresa en distintas formas espaciales y en la forma como las instituciones policiales operan en el territorio metropolitano.⁴ El Programa Integral de Seguridad Pública Municipal 2003-2006 de Ciudad Nezahualcóyotl, suscrito en noviembre de 2003 por la Dirección de Seguridad Pública Municipal, señala que se había logrado detener, pero no revertir, la tendencia al alza de los índices delictivos, y que dicha tendencia se mantenía desde el año 2000⁵ (con índices delictivos por

⁴ Entre los primeros estudios que analizan el fenómeno delictivo en la metrópoli está el de Arturo Alvarado (2011). *El tamaño del infierno. Un estudio sobre la criminalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México: El Colegio de México. También: Arturo Alvarado (2000). “La seguridad pública”, en *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, coordinado por Gustavo Garza. El Colegio de México/Gobierno del Distrito Federal.

⁵ Los principales referentes legales para la organización y la actuación de la Dirección de Seguridad Pública Municipal en el año 2005 eran la Ley de Seguridad Pública Preventiva del Estado de México de 1999 (actualmente vigente, con reformas y adiciones en los años 2006 y 2007), el Reglamento de Seguridad Pública del Municipio de Nezahualcóyotl de 2004, el Bando Municipal del año 2004 (actualmente Bando 2006), así como los códigos Penal y de Procedimientos Penales del Estado de México. Según el Reglamento de Seguridad Pública Municipal, en su artículo 1, la Seguridad Pública Municipal consta de un “Cuerpo Preventivo de Seguridad Pública Municipal, Cuerpo de Bomberos, Cuerpo de Rescate y Salvamento y la Coordinación Municipal de Protección Civil de Nezahualcóyotl”. Dichos cuerpos estarán al mando del presidente municipal,

encima de la media nacional). En el programa también se subraya la alta frecuencia de las faltas administrativas: un número muy importante de encuentros entre la policía y la población están vinculados con problemas de convivencia y “orden público”. A la vez, se reconocen otras dificultades alrededor de estas conductas y los controles que realizan los funcionarios policiales: “La falta de seguimiento de las remisiones y los problemas del control sobre los policías remitentes generan situaciones irregulares no exentas de abusos y de impunidad”.⁶

GRÁFICA 2
DENUNCIAS DE PRESUNTOS DELITOS REGISTRADOS DEL FUERO COMÚN
EN NEZAHUALCÓYOTL, 1995-2006



Fuente: elaboración de los autores con base en datos de la Dirección de Seguridad Pública de Ciudad Nezahualcóyotl y los anuarios estadísticos del INEGI de 1995 a 2006.

En 2003, el servicio policial del municipio contaba con un estado de fuerza de aproximadamente 802 servidores públicos, de los cuales 700 eran policías y el resto se integraban con mandos y personal administrativo.⁷

quien lo ejercerá por sí o por conducto del director de Seguridad Pública Municipal (artículo 5). El cuerpo preventivo de Seguridad Pública (la Policía Municipal), como es normal en las instituciones policiales, tiene un conjunto de funciones generales que refleja los amplios (y a la vez difusos) objetivos de su trabajo (artículo 12).

⁶ Programa Integral de Seguridad Pública Municipal (2003-2006). Noviembre de 2006. Dirección de Seguridad Pública Municipal: 4.

⁷ Se disponía de un parque vehicular compuesto de 211 vehículos automotores, 50 motocicletas, un camión antimotines y una plataforma para el traslado de vehículos. No todas las unidades estaban en servicio. En el equipo hay un helicóptero que sirve para labores de patrullaje y atención de emergencias.

En el periodo 2003-2006 se organizaba territorialmente en tres zonas (Norte, Centro y Oriente), 10 sectores y 51 cuadrantes. Entre las principales nuevas estrategias y programas de seguridad pública implantados en dicho periodo por la Dirección destacan los vinculados con la llamada Policía Vecinal, con servicios operados en 51 cuadrantes del municipio, y aquellos en los que priva el acercamiento con la comunidad, como el llamado Enlace Ciudadano Calle por Calle y el de Protección a Víctimas del Delito.

Si nos concentramos en la tendencia delictiva, las denuncias presentadas en el municipio se mantuvieron relativamente estables entre 2004 y 2006, como lo muestra la gráfica 2, en la página anterior.

METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

El presente artículo quiere dar respuesta a la pregunta acerca de qué hacen los policías en aquellas funciones que los ponen en contacto con la población, con un particular interés en las relaciones que implican distintas formas del abuso. Son pocos los trabajos que han procurado un respaldo empírico a esta pregunta. Desde las experiencias y percepciones del ciudadano, buscamos hacer visible el sistema de actuación policial, uno que abarque desde el buen servicio dentro de las funciones legales y legítimas establecidas, hasta abusos sistemáticos al margen de las mismas, o al menos la sospecha fundada de su ocurrencia.

El centro de la información analizada, como ya mencionamos, corresponde a una encuesta a población abierta en el municipio de Nezahualcóyotl,⁸ pero es necesario mencionar algunos antecedentes. En primer lugar, antes de la encuesta en Nezahualcóyotl se realizaron dos grupos de enfoque en dicho municipio entre febrero y marzo de 2005, para ubicar algunas dimensiones comunes del trato con las policías. Un grupo se formó con jóvenes y otro con población adulta, para obtener un perfil más claro sobre las relaciones policías-población, así como encontrar los elementos cotidianos de sus vínculos. Los grupos de enfoque fueron de

⁸ Para la encuesta en Ciudad Nezahualcóyotl realizamos 2622 entrevistas en domicilio a personas mayores de 15 años. Seleccionamos secciones electorales con probabilidad de proporcional al tamaño (PPT), se determinaron 262 puntos de inicio y se levantaron únicamente 10 entrevistas con un salto sistemático de tres viviendas. El margen de error de la encuesta global es de +/-1.62%, y el de la submuestra de contactos es de +/-3.4%, con un nivel de confianza de 95%. Realización: Alduncin y Asociados.

gran utilidad para el diseño de la encuesta de contactos policía-ciudadano. En segundo lugar, el módulo de tipos de contactos policía-población fue probado en una encuesta realizada en el Distrito Federal en abril de 2005.⁹ Los resultados nos permiten establecer algunas comparaciones básicas entre el Distrito Federal y el municipio de Nezahualcóyotl. En tercer lugar, realizamos cuatro dinámicas de grupo con policías del ayuntamiento entre junio y julio de 2008, para ubicar algunas de las costumbres y prácticas individuales y grupales.

No debemos dejar de considerar las limitaciones que derivan del universo de aplicación de la encuesta. En México requerimos desarrollar mayores investigaciones para conocer todo el campo de interacciones entre la policía y la población para la ZMCM, lo cual implica el funcionamiento de variados cuerpos policiales en zonas con características y problemáticas muy diferentes, pero que forman parte de un mismo sistema urbano.

La encuesta realizada en el municipio de Nezahualcóyotl consideró cuatro dimensiones específicas de análisis de las interacciones de policías y ciudadanos:¹⁰

1. Descripción de contactos policías-ciudadanos. Clasificación y tipificación de los contactos. Frecuencia relativa de los tipos de contactos con la población.¹¹

2. Perfil social de los ciudadanos contactados.

3. Contextos espacio-temporales donde tienen lugar los contactos.

4. Dinámicas y resultados de los encuentros: describir el uso de algunas de las principales atribuciones otorgadas a la policía, tanto en formas legítimas como ilegítimas: uso de la fuerza, detenciones y revisiones, “mordidas”.

⁹ La encuesta en la Ciudad de México fue realizada del 16 al 18 de abril de 2005 a 853 capitalinos de 18 años o más en las 16 delegaciones. El muestreo fue aleatorio sistemático, con base en las secciones electorales del Distrito Federal. Las entrevistas se realizaron de manera personal en viviendas en 57 puntos de levantamiento. El margen de error teórico de la encuesta es de +/-3.5 por ciento, con un nivel de confianza de 95%. Realización: Departamento de Investigación de *Reforma*.

¹⁰ Un mayor desarrollo de las distintas dimensiones de las interacciones de policía y población y de sus principales resultados se encuentra en el libro *Policía, encuentros con la ciudadanía y aplicación de la ley en Ciudad Nezahualcóyotl* (Silva: 2011).

¹¹ Entendemos por contacto una comunicación cara a cara entre agentes de policía y ciudadanos relacionada con alguna tarea o función policial atribuida por el ciudadano o por el policía mismo y que es más que un saludo o una frase al pasar.

RESULTADOS GENERALES DE LA ENCUESTA

Encuentros con la policía en Ciudad Nezahualcóyotl y el Distrito Federal

El porcentaje de población con contactos con la policía en los últimos seis meses en el municipio de Nezahualcóyotl fue casi idéntico al registrado para el Distrito Federal por la Encuesta Trimestral de Seguridad Pública.

CUADRO 1
POBLACIÓN QUE TUVO CONTACTO CON LA POLICÍA

<i>Porcentaje de la población entrevistada que tuvo al menos un contacto con la policía en los últimos seis meses</i>			
Encuesta en el Distrito Federal (abril de 2005)	22.0%	Encuesta en el municipio de Nezahualcóyotl (junio de 2005)	21.4%

Ambos porcentajes nos dicen que los encuentros con la policía no involucran a un pequeño porcentaje de la población, sino que constituyen una práctica frecuente. Sin embargo, se presentan algunas diferencias en los tipos de encuentros más recientes que se declararon en ambas encuestas. En el Distrito Federal, las faltas de tránsito ocuparon el primer lugar, por encima del reporte de delitos o las detenciones en la vía pública para solicitar alguna identificación, que representan un porcentaje superior al que tienen en Nezahualcóyotl. En el municipio conurbado a la Ciudad de México los entrevistados mencionaron, en un porcentaje sensiblemente mayor que en el Distrito Federal, encuentros donde se solicitó algún tipo de información a la policía.

CUADRO 2
TIPOS DE ENCUENTROS CON LA POLICÍA EN EL DISTRITO FEDERAL
Y CIUDAD NEZAHUALCÓYOTL (ENCUENTRO MÁS RECIENTE)

<i>Motivo del encuentro con la policía</i>	<i>Distrito Federal</i>	<i>Ciudad Nezahualcóyotl</i>
Falta de tránsito	21%	12%
Para reportar un delito (víctima o testigo)	16%	16%

Para pedirle alguna identificación	15%	12%
Para informar de un problema personal o en vecindario	11%	12%
Por un accidente vial	6%	4%
Estaba en un vehículo que fue detenido por la policía	5%	3%
Involucrado en una falta cívica o administrativa	3%	4%
Para pedir información u orientación	2%	9%
Otros motivos	21%	28%
Total	100%	100.0%

En ambas encuestas resalta que un porcentaje importante del total de encuentros con la policía son contactos en los que la población se dirige a los policías para solicitar información, denunciar delitos o informar sobre distintos problemas personales o de las colonias donde viven.

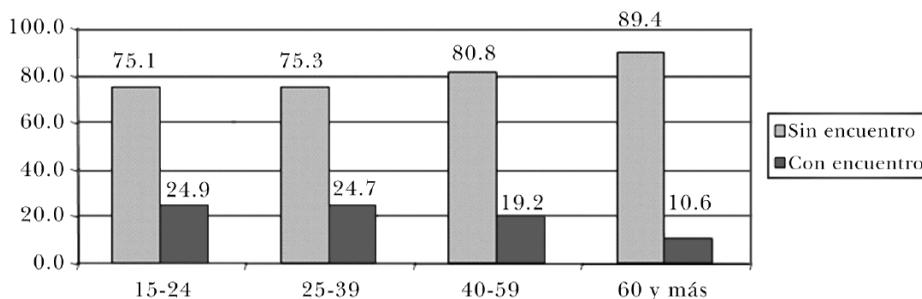
Sexo y edad de los entrevistados con o sin contactos con la policía

Ahora describiremos las características sociodemográficas de los entrevistados en el municipio de Nezahualcóyotl, de acuerdo con la condición de si tuvieron o no algún contacto con la policía entre diciembre de 2004 y mayo de 2005. Si consideramos el género de los entrevistados, los hombres tienen el mayor peso entre quienes han tenido contactos con la policía: son 60% de las personas con contacto y 45% de la población que no tuvo ningún contacto en el periodo de referencia. En la gráfica 3, en la siguiente página, podemos apreciar las distribuciones por contacto con la policía por grupos de edad.

Vemos que los grupos de jóvenes (15 a 24 años) y de adultos jóvenes (25 a 39 años) tuvieron mayores porcentajes de contacto con la policía en los últimos seis meses que los grupos de mayor edad (en particular, que el grupo de 60 años y más). Podemos mencionar tres factores que ayudarían a generar tal distribución. En primer lugar, la dimensión espacial-temporal: la mayor presencia y permanencia en los espacios públicos de dichos grupos de edad. La vida social se ordena por rutinas, actividades y desplazamientos en los que la edad es una variable relevante y por motivos de estudio, trabajo, ocio, etc., los jóvenes y adultos jóvenes tienen una mayor

presencia en los espacios públicos. Como la policía controla privilegiadamente las actividades que se desarrollan en dichos espacios, existe una mayor probabilidad de encuentros. En segundo lugar, es posible que las personas pertenecientes a dichos grupos de edad realicen con mayor frecuencia comportamientos que sean controlados por la policía, o sufran eventos que sean posteriormente reportados a un policía. Finalmente, la propia selectividad en la toma de decisiones policial acerca de a quién detener o revisar presenta sesgos sobre la población más joven, tal como veremos más adelante.

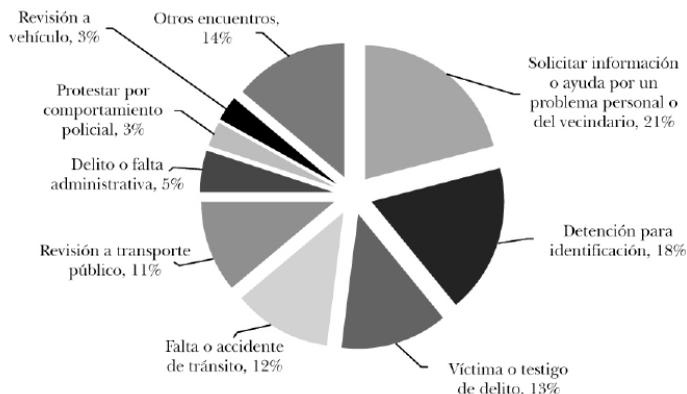
GRÁFICA 3
POBLACIÓN CON Y SIN CONTACTO CON LA POLICÍA POR GRUPOS DE EDAD



Sociedad y policía en contacto frecuente y cotidiano

El resultado de la encuesta nos muestra que un porcentaje importante de la población (más de la quinta parte) indicó haber tenido al menos un encuentro con la policía en los últimos seis meses. Posiblemente se trata de instituciones gubernamentales con las que la población tiene uno de los contactos más frecuentes, con lo que ello significa para la construcción de confianza y legitimidad en la autoridad estatal. Estas relaciones policía-población sólo fueron de un único encuentro para 60% de quienes tuvieron contacto, pero un pequeño grupo, 23.5%, tuvieron tres o más encuentros con la policía en los últimos seis meses. Si consideramos no sólo el contacto más reciente, sino todos los que se declararon haber tenido en los últimos seis meses, los tipos de encuentros se distribuyen de la siguiente manera:

GRÁFICA 4
TIPOS DE ENCUENTROS CON LA POLICÍA



El gráfico nos muestra que el tipo de encuentro más frecuente no es un tipo de control policial ni está vinculado con el fenómeno delictivo. Se trata de solicitudes de información y de la comunicación de problemas personales o de la comunidad (en varios casos son temas vinculados con el orden y la convivencia; en otros, problemas ajenos a lo que formalmente se espera de la función policial). El segundo tipo de encuentro más frecuente consiste en los controles de identificación en la vía pública y en los accesos a edificios que son llevados a cabo (filtrados) por la policía, controles con sesgos según la edad y la apariencia de las personas, que muy posiblemente tampoco generan efectos significativos en materia de prevención delictiva. Con el tercer tipo de contacto más frecuente descubrimos encuentros que asociamos con la idea general que tenemos sobre el trabajo policial: para reportar un delito, faltas de tránsito, revisiones en transporte, detenciones por faltas administrativas o delitos, entre otros. Como resultado de este descubrimiento, sugerimos reconsiderar la representación intuitiva sobre los tipos de contactos que sostienen policía y población.

La importancia de las tareas policiales que no están directamente vinculadas con el delito pone en evidencia la brecha que existe entre la realidad cotidiana del trabajo policial y las prioridades institucionales-formales que se atribuyen a sus funciones. Es decir, la mayoría de las corporaciones policiales locales dedican sus recursos de formación, capacitación, supervisión y premiación (con muchos problemas de

eficacia y eficiencia) a las tareas que consideran el centro de su función: la prevención y/o detención de presuntos delincuentes. En muchas actividades importantes en su relación con la ciudadanía, ajenas a los objetivos delictivos, carecen de preparación, incentivos y reconocimiento. De esta forma se descuida un importante aspecto de la construcción de confianza y legitimidad. La población considera al policía como un agente público multifuncional de información cotidiana, de ayuda, al mismo tiempo que por otros motivos, le teme.

Contactos iniciados por la policía: revisiones a transeúntes

La práctica de detener, y eventualmente revisar, a personas que transitan en los espacios públicos, al ser consideradas “sospechosas”, está muy difundida en muchas policías en el país. Los policías, en sus actividades cotidianas de patrullaje, realizan estas conductas, o las mismas son activadas por solicitudes de la población, en particular por vía telefónica. Sin embargo, parar y retener a un transeúnte en la vía pública para preguntar quién es y qué hace, y frecuentemente revisarlo, no es una acción policial fundamentada en los marcos legales que rigen su trabajo en el municipio de Nezahualcóyotl.¹²

Esta práctica presenta problemas en dos perfiles: primero, como control potencialmente autoritario sobre la población, considerado como “natural” por los policías; segundo, por el sesgo de su aplicación sobre la población considerada “sospechosa”, lo que favorece la construcción de una aún más marcada desconfianza y conflictividad con un grupo social específico.

La “normalidad” de este tipo de controles la podemos ilustrar con una situación ocurrida durante el trabajo de campo realizado junto a la Dirección de Seguridad Pública del Municipio de Nezahualcóyotl en 2008. Durante la investigación de campo del proyecto tuvo lugar una conversación entre una investigadora del equipo y un mando policial, en las afueras del edificio de la Dirección; este último comentaba la importancia de saber revisar bien a un presunto culpable de un delito. Con el afán de

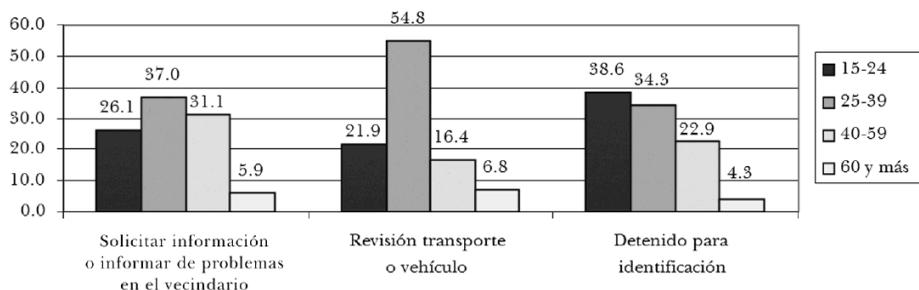
¹² Sin embargo, se trata de una práctica que en algunos casos es comprensible para escenarios de prevención del delito. El problema es la amplitud de su aplicación, el sesgo de la selección de las personas, las formas en que se lleva a cabo y su relación con otros comportamientos inadecuados (con sus consecuencias para la relación con la comunidad y la imagen de la policía).

dejar claro el punto, le ordenó a un adolescente que iba pasando por la calle, justo a su lado, que se detuviera y, sin mediar explicación, le pidió que pusiera las manos contra un muro y abriera las piernas. Mientras lo esculcaba iba relatando la práctica adecuada. Al finalizar le señaló que podía retirarse, y le agradeció.

En el comportamiento práctico y cotidiano de la policía se despliega un *conocimiento de diccionario* (Chan, 1997), que categoriza situaciones y personas en su relación con la comunidad y dentro de la organización. Entre estas etiquetas, algunas sirven para definir personas y comportamientos como “potencialmente peligrosos”. Es una atribución que deriva de rasgos personales asociados con ciertos grupos y su presencia en ciertos espacios. Definir un comportamiento como “merodear” o tener una “actitud sospechosa” se entretreje con estereotipos sociales sobre la edad, el sexo y la apariencia: por ejemplo, joven, hombre y “mal vestido”, estereotipos que son compartidos por importantes grupos de la población. Estos “prejuicios” no son sólo eso, son también “juicios” forjados en la experiencia policial en su trato con la “delincuencia común”, que comparte en cierta medida los rasgos mencionados, pero que también es una construcción de la propia selectividad del trabajo policial. Más allá del componente empírico o de valor en la construcción del perfil del “sospechoso”, el resultado es que cotidianamente se violan derechos de la población en uno de los encuentros más frecuentes con la policía, que es revisar o detener a individuos en las calles que no estaban realizando conducta ilegal alguna, y que por lo extendido de la práctica no parece limitarse a casos que pudieran considerarse justificables.

Podemos apreciar un sesgo en la edad de las personas detenidas en la vía pública, al analizar la distribución por edades de las personas que reportaron distintos tipos de encuentros con la policía. En la gráfica 5, en la página siguiente, presentamos la distribución por grupos de edad de todas las formas de los encuentros con la policía, a saber: para solicitar información o apoyo, para revisiones efectuadas por la policía o para detenciones. El encuentro más frecuente iniciado por la población tiene el propósito de solicitar información (a la izquierda del gráfico); luego siguen (al centro) los porcentajes por grupos de edad en revisiones en transporte y de vehículos, donde aumenta notoriamente la importancia del grupo de 25 a 39 años; finalmente, a la derecha tenemos la distribución por edades de las detenciones para identificación, donde queda más clara la selectividad del trabajo policial sobre el grupo más joven de la población entrevistada.

GRÁFICA 5
POBLACIÓN POR TIPO DE ENCUENTRO SEGÚN GRUPO DE EDAD



La distinción hecha por los policías del “joven-adulto” no está dada socialmente ni es solamente una referencia de tipo biológico, sino que pone en competencia divisiones de roles y, por lo tanto, derechos diferenciales de acceso a los recursos y a las posiciones de poder (Bourdieu, 1999).¹³ Sobre la categoría de los “jóvenes” se depositan socialmente un conjunto de características que favorecen que sean un objeto privilegiado para este trato “controlador” de la policía. La práctica de detener y revisar a este grupo de personas jóvenes obedece a distintos factores, entre ellos elementos objetivos, como su mayor presencia en los espacios públicos, en actividades vinculadas al ocio, al esparcimiento, al transporte, etc. Sin embargo, es claro que también funcionan factores morales relacionados con el “merecimiento” que tiene un joven de ser sancionado por una figura de autoridad. Así, para algunos grupos de jóvenes que experimentan un número importante de controles por parte de la policía, parte de su identidad se forja en la oposición ante una autoridad que consideran arbitraria e ilegítima. La consecuencia de las “sanciones” que reciben al ser detenidos por la policía, como sucede en general con muchos castigos, es el reforzamiento de aquellos comportamientos que son considerados como “desviados” (Parsons, 1988), en este caso por su antagonismo con la autoridad. Dicho de otra forma, y en concordancia con la interpretación

¹³ Considerar a la juventud como una categoría unitaria ejerce una gran violencia sobre la diversidad de “juventudes” que pueden existir. Basta con pensar en las grandes diferencias según clases sociales o entornos rurales y urbanos. Sin embargo, el universo de nuestra encuesta en Nezahualcóyotl es muy homogéneo tanto en el nivel socioeconómico como en el entorno urbano.

del interaccionismo simbólico (Mead, 1972; Blumer, 1982), los procesos de individualización y formación de la identidad son la otra cara de la moneda de los procesos de socialización, y como consecuencia algunos jóvenes incorporan como un rasgo propio y de grupo su relación antagónica con la autoridad policial. Las revisiones en la vía pública por parte de la policía pueden derivar en conflictos de una manera más pautada de lo que se podría pensar. Al estructurarse una complementariedad de expectativas negativas entre jóvenes y policía, las interacciones pueden derivar “normalmente” hacia el conflicto.

El control social policial sobre la población masculina

La proporción de hombres y mujeres que inician los contactos más frecuentes es similar. Sin embargo, cuando son los policías quienes inician el contacto con la población, las personas revisadas o detenidas suelen ser hombres en mayor proporción. Nuevamente, dicha tendencia se puede explicar por la mayor presencia de los hombres en el espacio público o porque realizan más comportamientos que motivan las actividades de control policial. Las interacciones que inicia la policía para una revisión se enmarcan en categorías sociales, roles y expectativas asociadas. Sin embargo, también es esperable que la policía tome en cuenta el género de la personas al definir si está delante o no de un cierto tipo de conducta, o si se trata de una persona que debe ser “sancionada”. Es decir, los hombres aparecen como la categoría señalada en sus expectativas morales con respecto a mantener el “orden” y a quién debe ser aleccionado para lograrlo.

Dentro de una pauta machista, el policía puede aplicar sus recursos de autoridad en función de su reafirmación como hombre que controla la situación. De esta forma se aprecia cómo la ley, en sus prácticas concretas de aplicación, tiene distintos “usos” en la solución cotidiana del trabajo policial. El tipo de contacto en el que predominan los hombres corresponde a las “detenciones para identificación”, que incluye formas de ejercer el avasallamiento cotidiano de derechos, porque son privilegiadamente controlados como potenciales delincuentes y como candidatos a la extorsión policial.

DINÁMICAS DE LOS ENCUENTROS: REVISIONES Y ACUSACIONES POR COMETER DELITOS O FALTAS ADMINISTRATIVAS

En nuestra descripción de las principales interacciones de policía y población señalamos la importancia de los encuentros que desde la población se dirigen hacia la policía. Son contactos que en muchos casos no se vinculan al delito y, por lo tanto, no son priorizados por las corporaciones policiales. En segundo término, al observar los contactos de control que realiza cotidianamente la policía, hemos señalado dos pautas asociadas a nuestro interés en las prácticas potencialmente abusivas del trabajo policial: la alta presencia de controles sobre la población masculina y el sesgo hacia los jóvenes en su forma más frecuente, las detenciones para identificación en la vía pública.

En tercer lugar, profundizando en nuestro objetivo de delinear las más comunes prácticas policiales y sus posibles componentes abusivos, describiremos el uso por parte de la policía de algunas de sus capacidades de actuación, como la posibilidad de esculcar el cuerpo o revisar las pertenencias de las personas, detenerlas por cometer una falta o un delito y presentarlas ante el juez calificador o ministerio público.

Es difícil establecer si estas acciones se realizaron de manera legítima o ilegítima por parte de los agentes de policía; sin embargo, la frecuencia de su uso nos muestra los términos de intercambio y el nivel de conflicto entre la policía y la población.

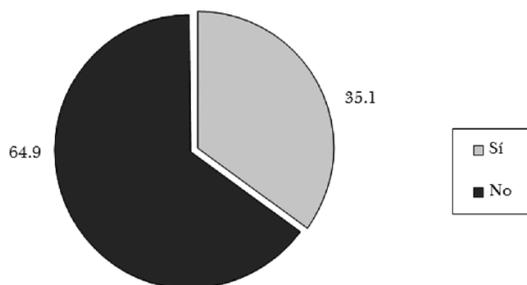
Un primer resultado fue el alto porcentaje de revisiones a las pertenencias o de cateos a la propia persona, práctica que se extendía a encuentros en los que, en primera instancia, esta acción policial no parece previsible ni deseable.

Como es de esperarse, catear a la persona o sus pertenencias es propio de los encuentros iniciados por la policía, se presenta con mayor frecuencia, suma más de la mitad de los contactos (55.3%). Sin embargo, en 10% de los encuentros iniciados por la ciudadanía, en particular en víctimas y testigos que reportaron un delito, las personas también fueron revisadas.

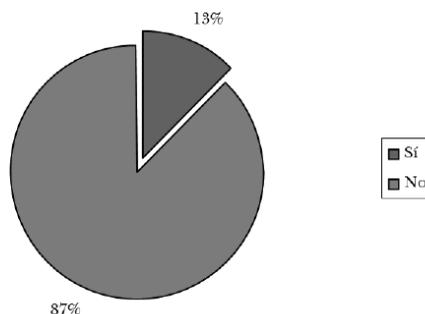
En segundo lugar, la encuesta de contactos policiales en Nezahualcóyotl muestra un porcentaje menor pero no despreciable de contactos donde la policía acusa a la población de cometer faltas administrativas¹⁴ o delitos.

¹⁴ Las faltas administrativas más frecuentes por las que los encuestados fueron detenidos por la policía eran: estar alcoholizado, tomar en la vía pública o provocar “desorden público”. Estas acusaciones parecen fundamentarse en algunos incisos del artículo 117 del Bando Municipal del 2004, que señala: “Se sancionará con amonestación

GRÁFICA 6
REVISIÓN DE PERTENENCIAS O CATEO EN CONTACTO CON LA POLICÍA



GRÁFICA 7
¿LO ACUSARON DE COMETER ALGÚN DELITO O FALTA?



pública y multa de cinco a quince días de salario mínimo o de doce a treinta y seis horas de arresto a quien: II. Cause escándalo en lugares públicos; III. Profiera en lugares públicos frases injuriosas, soeces, contra las instituciones, sus representantes o servidores públicos; IV. En estado de embriaguez cause escándalos en la vía pública; V. Altere el orden o provoque riñas, altercados en espectáculos o reuniones públicas; VII. Ingiera bebidas alcohólicas o de moderación en la vía pública o a bordo de automotores que se encuentren en la misma”. Encontrarse en estado de ebriedad en la vía pública no es una falta administrativa, ya que el Bando Municipal sólo lo considera así cuando “cause escándalos en la vía pública”. En cambio, conducir un vehículo de motor en estado de ebriedad sí era un delito, como lo señalaba el artículo 196 del Código Penal del Estado de México.

En 13% de los encuentros los encuestados fueron acusados de cometer una falta administrativa o un delito. La mitad de dichos encuentros se iniciaron por motivos distintos a la acusación y sólo durante el transcurso de la interacción o como resultado de la misma fueron acusados. Nuevamente, este resultado parece indicarnos los distintos “usos” que la autoridad puede dar a sus capacidades legales, y así solucionar distintos escenarios a los que se enfrenta en la calle. Puede además obtener un beneficio económico de tales imputaciones, usarlas como amenaza ante una persona que se incomoda o se resiste, o como protección ante una eventual queja o denuncia. Obviamente, también es posible que el comportamiento ciudadano haya ameritado la posterior acusación policial.

La discrecionalidad policial no sólo concierne a su capacidad o no de aplicar las reglas (por ejemplo, una falta administrativa ante la conducta de una persona), sino que las reglas “oficiales” son usadas por los policías, juntas e imbricadas a las reglas de su cultura organizacional¹⁵ para poder controlar su ambiente de trabajo (Ericson, 1982). Las acusaciones por faltas o delitos pueden usarse como cobertura legal para detener y trasladar a alguien que “lo merece”, y así utilizar la ley y las presentaciones ante el juez calificador o el ministerio público como un instrumento para solucionar o para beneficiarse de las situaciones y oportunidades que se le vayan presentado (Bittner, 1967; Maanen, 1978).¹⁶

¹⁵ La aplicación de estas “reglas” no significa conocer su formulación abstracta, sino reconocer sus contextos de aplicación y la capacidad de inclusión de situaciones novedosas. Deben entenderse y examinarse formando parte de prácticas situadas y bajo el manto de universos de sentido compartidos.

¹⁶ Según Egon Bittner: “*El problema que enfrentan los patrulleros no es cuál borracho, mendigo, paria o persona que disturba la paz en la calle debe ser arrestado y cuál debe ser dejado libre, como excepción a la regla. Más bien, el problema es si alguien ‘necesita’ ser arrestado, si debe ser acusado de estar borracho, de limosnear o por perturbar la paz*” (Bittner, 1967: 710; subrayado en el texto). Los policías suelen apreciar las figuras normativas que les dan una amplia cobertura para su interpretación y aplicación cuando lo necesitan, como cuando se sancionan o sancionaban conductas como la “vagancia”. Cuando este tipo de figuras son derogadas, suele inflarse algún otro tipo de falta o infracción que funge como sustituto funcional para el trabajo policial cotidiano y que en realidad no refleja el aumento de ese comportamiento en la población. Entre las sanciones disponibles en el Bando Municipal del 2004 de Nezahualcóyotl destacan las ya mencionadas alrededor del consumo de alcohol y los “escándalos públicos” o también la señalada en el mismo artículo 117, inciso XXXIV: “Molestar por cualquier medio en su integridad física, bienes, posesiones o derechos a cualquier persona o personas”.

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

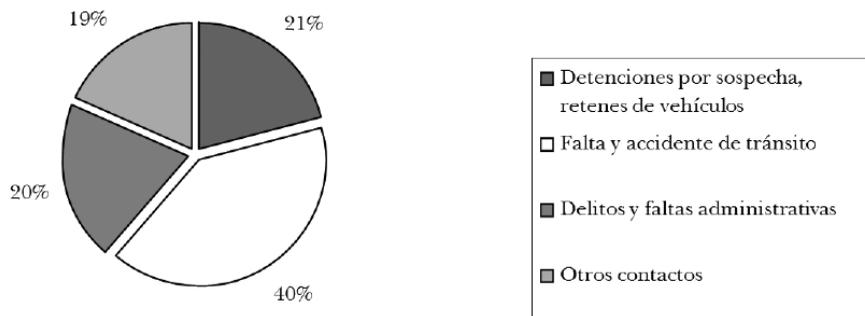
Las dificultades para la supervisión y el control del trabajo policial son reconocidas en todas partes del mundo, ya que esta labor se caracteriza por una importante brecha entre lo que conocen las autoridades responsables y lo que realmente acontece a nivel de la calle (Reiner, 1998). La gran dispersión en el espacio de sus actividades hace que se ignore lo que sucede en buena parte de ellas, aunque institucionalmente se pretende tener un alto grado de control del que en realidad se carece. Estos rasgos favorecen el desarrollo de estructuras formales e informales diversas e incongruentes.

Estas características propias de las organizaciones policiales son facilitadoras de prácticas de corrupción en las que se negocia cotidianamente la capacidad de sancionar a los ciudadanos. Cuando estos problemas se sedimentan, a las dificultades de la supervisión se suma la participación directa de las instancias de control en redes de corrupción que pueden permear espacios importantes de la estructura organizacional, tanto horizontal como verticalmente.

De acuerdo con los resultados de la encuesta realizada en el municipio de Nezahualcóyotl, en 292 encuentros los entrevistados señalaron que los policías les pidieron “mordidas” o que ellos la ofrecieron. Fueron un total de 1 297 encuentros; se trata de 22.5% de los casos en que se declaró esta práctica. Como era esperable en los encuentros con “mordida”, el mayor porcentaje correspondió a las “faltas de tránsito”; sin embargo, también se presentaron casos en encuentros iniciados por “detenciones para identificación”, “retenes vehiculares” y “acusaciones de delitos y faltas administrativas” (gráfica 8, en página siguiente).

Las “mordidas” se presentan en distintas situaciones en las que existen posibilidades de poder aplicar algún tipo de sanción, fundada o infundada, la cual es puesta a negociación. En seis de cada 10 encuentros, como las “faltas de tránsito” y las “acusaciones de delitos y faltas administrativas”, se demandó una “mordida”, mientras que en “detenciones por sospecha y retenes” la posibilidad de sanción es más incierta, dependiente de “ver qué se encuentra”, por lo que el porcentaje donde se declaró una “mordida” es sensiblemente menor (17%).

GRÁFICA 8
TOTAL DE “MORDIDAS” SEGÚN TIPO DE ENCUENTRO



USO DE LA FUERZA

La capacidad para el uso de la fuerza es central en la definición de las instituciones policiales, y la manera sistemática en que se ejerce (o no se ejerce) genera consecuencias que impactan en los derechos de la población. Sin embargo, en México es escaso el número de investigaciones y de información sistemática acerca de cuáles son las situaciones en que se concentra el uso policial de la fuerza, así como dónde existe un uso abusivo de la misma. En general, el abuso policial ha sido abordado a través del seguimiento puntual de “casos” graves que han ocupado importantes espacios en la esfera de la opinión pública, o en el análisis de recomendaciones o quejas presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (Martínez de Murguía, 1999; López Ugalde, 2003; Silva, 2007).

El uso inapropiado de la fuerza policial erosiona la credibilidad de las prácticas policiales, más aún si carece de transparencia, si no es posible su revisión o su ulterior sanción; afecta las normas de convivencia y los niveles de violencia social, así como sedimenta pautas ilegales de actuación policial, cuyos efectos trascienden la relevancia puntal de los derechos vulnerados en cada caso.

Sin embargo, si nos atenemos a las investigaciones internacionales sobre el uso de la fuerza por parte de las policías, éstas señalan que su carácter es marginal; en un gran número de encuentros cotidianos los contactos en los que se usa la fuerza física son muy poco frecuentes (Na-

cional Institute of Justice, 1999; Birbeck y Gabaldón, 2002). En cambio, para el caso del municipio de Nezahualcóyotl el uso policial de la fuerza es mucho mayor.

La información disponible en la encuesta nos permite calcular algunas medidas del uso de la fuerza por parte de la policía. En primer lugar, tomando como base el total de contactos que la población de 15 años y más tuvo en los últimos seis meses, el porcentaje de contactos con uso de la fuerza alcanza 9.0%. En casi uno de cada 10 encuentros se generó una dinámica en la que fue necesario emplear la fuerza pública. Esta medida de uso de la fuerza policial incluye también las agresiones de tipo verbal. La encuesta levantó información más detallada sobre los contactos más recientes con uso de la fuerza, y a través de dicha información sabemos que en 13.6% del total de los contactos con uso de la fuerza sólo hubo agresión verbal o intimidación, sin amenazas de uso de la fuerza o uso de ésta. Si trasladamos dicha pauta para el total de contactos y realizamos una medida más restrictiva del uso de la fuerza, el porcentaje de contactos con uso de la fuerza sobre el total es 7.9%, un porcentaje aún significativo.

Si tomamos como base la cantidad de personas que reportaron contactos, 12.5% tuvieron al menos un trato en el que se les amenazó o se usó la fuerza física por parte de la policía (no incluye agresiones verbales). Si comparamos este resultado, podemos señalar que el porcentaje de personas que tuvieron contactos con uso de la fuerza es más de cuatro veces superior en Ciudad Nezahualcóyotl que el reportado en otras encuestas. Por ejemplo, la encuesta de contactos con la policía del Departamento de Justicia de Estados Unidos de 2002 para las ciudades de más de un millón de habitantes (como el tamaño de Neza) obtuvo la cifra de 3.0% (Durose, Schmitt y Langan, 2005).

Los contactos con uso de la fuerza de la policía se concentran en “detenciones por faltas administrativas o delitos”, pero también ocurrieron en “faltas de tránsito”, “retenes” y “detenciones para identificación”. Son encuentros en los que es posible que se desarrolle una dinámica de conflicto ya que, en general, las personas son detenidas y existe probabilidad de que sean sancionadas. A su vez, los policías suelen aprovechar este potencial de sanción para sacar provecho económico personal (o colectivo) de estas situaciones. En 40.7% de los encuentros con uso de la fuerza, en algún momento del *proceso*, los policías exigieron una “mordida”; por ello, casi duplican el 22.5% de casos con “mordidas” sobre el total de los contactos.

Poco más de la mitad de los entrevistados que tuvieron un encuentro en el que declararon que la policía utilizó la fuerza física (53%) admitieron haber tenido alguna conducta previa de resistencia a la autoridad, principalmente de tipo pasivo, como discutir con los policías, negarse a responderles o resistirse pasivamente a la detención. Sin embargo, establecer la lógica de las dinámicas de interacción es complejo y la presencia de “resistencia” no implica necesariamente la legitimidad de la respuesta policial. La posición de la policía, estructuralmente, favorece el desarrollo de antagonismos con las personas con las que interactúa, por lo menos en relación con la dimensión de control del delito y de “orden social”. Si a ese punto de partida orientado al conflicto le sumamos una sedimentada actitud de desconfianza y expectativas de agresión mutua, y una sensibilidad emocional elevada a las respuestas del otro, todos los ingredientes se encuentran presentes para que los conflictos potenciales se realicen y deriven en incidentes que impliquen el uso de la fuerza. En la teoría actual sobre el uso policial de la fuerza se insiste en la variable resistencia o agresión previa a un policía como variable explicativa de su aplicación. Sin embargo, conocer cuál es el primer factor que se introduce en la dinámica del conflicto puede ser mucho más complicado. ¿Es la actitud con la que el policía inicia el encuentro importante? ¿En qué forma se presenta? ¿Qué frases utiliza? ¿Cómo pone en escena su cuerpo y su arma? Y las personas, ¿con qué actitud y tono de voz reciben al policía? ¿Habían vivido experiencias recientes con policías con resultado o dinámicas desagradables?

Los porcentajes presentados dan una primera idea de la extensión de los encuentros de la policía con la ciudadanía en los que se ejerce la fuerza, en ocasiones necesaria, pero también con la posibilidad de aplicarse de forma abusiva. Es necesario comenzar a desarrollar estrategias para su medición, y discutir las teóricas y metodológicas para el caso mexicano. La poca visibilidad de los casos de abuso, como de la actuación policial en general, y las selectividades y sesgos que presentan las posibles fuentes de datos al respecto, hacen necesario seguir más de un tipo de abordaje y comparar y triangular los resultados. Cualquier cambio de las organizaciones y del funcionamiento policial, llámese reforma legal y/o institucional, o programas de mayor cercanía y confianza con la población, etc., que tenga como objetivo disminuir el uso abusivo de la fuerza, sólo podrá evaluar sus resultados si cuenta con mediciones rigurosas (y en distintos momentos del tiempo de dicho fenómeno).

Tomando en cuenta distintas perspectivas para conocer el complejo fenómeno del uso y abuso de la fuerza por parte de la policía, quisiéramos finalizar el apartado incluyendo resultados sobre el tema que provienen de otras fuentes de información y de distinta perspectiva metodológica. Como mencionamos en el apartado metodológico, como parte de un proyecto de evaluación del programa de policía vecinal de la Dirección de Seguridad Pública del Municipio de Nezahualcóyotl en 2008, se realizaron cuatro dinámicas de grupo con policías municipales. En estas entrevistas recolectamos información que resulta interesante compartir.

Las dinámicas realizadas nos permitieron conocer el lugar que la cultura del trabajo policial otorga al uso de la fuerza, un sentido que se encuentra más cerca de una lógica de imposición que de una lógica de ejercicio profesional-legal (difícil, dadas las condiciones institucionales deficitarias en que se forman la mayoría de las policías locales).

En todas las dinámicas realizadas con agentes y con mandos medios hubo un consenso respecto de las difíciles condiciones de trabajo: horarios muy prolongados y con término incierto, las dificultades de cada agente para pagar por descomposturas o pérdidas del material que les es entregado durante su labor, la arbitrariedad de los mandos, el rechazo y la agresión que reciben de parte de la población, la falta de buenos uniformes, chalecos antibalas caducos, armas, estado desgastado de las patrullas, etc. Sin embargo, también sienten orgullo por ser “policías de Neza”. No es necesariamente un orgullo institucional, pero sí el orgullo de ser un tipo de policía forjado en circunstancias difíciles, que igualmente cumple con su función. Se trata de una autodescripción, como un policía que “hace su trabajo de un modo u otro”, que a primera vista parece contradecir los recaudos y la imposibilidad de actuación que permanentemente señalan otros policías. Sin embargo, se trata de su contracara; cuando los problemas no pueden evitarse y llega el momento de actuar, ante tanta adversidad, no queda más que imponerse. A decir de algunos policías sectoriales:

Mando medio (hombre): “La policía de Neza está reconocida como la más canija, la más buena, nosotros somos los primeros en llegar al auxilio, cualquiera que esté”.

Policía sectorial (mando medio, hombre): “Hasta con lo que se te ponga enfrente, con los obstáculos que haya se saca el trabajo. Sí usamos el criterio [...], pero cuando se trata de cumplir con los objetivos, vamos con todo, aquí sí es ya y se hace porque se hace”.

No parecen existir las condiciones institucionales para poder dar otro tipo de respuesta, una más profesionalizada, distinta de la respuesta agresiva como forma sedimentada de relación con la población:

Policía sectorial, mando medio (mujer): “Lo que pasa es que el mismo medio hace que nosotros seamos así; a donde lleguen se burlan de usted, entonces tiene uno que llegar en un plan, si no grosero, pues más rudo, firme y con carácter, porque si no les damos risa.”

El propio ambiente ocupacional, con sus dificultades y sus peligros, aparece como el principal socializador y el “maestro” del trabajo policial, consolidando la estrategia de un posible uso excesivo de la fuerza como la simple aceptación de la vida cotidiana.

CONCLUSIÓN

Este trabajo de investigación encontró que las relaciones entre la población y la policía están compuestas por un amplio rango de contactos y propósitos de orden social-cotidiano, de una búsqueda de información, de apoyo, de protección o hasta de colusión de intereses. Este trabajo muestra que hay un contacto cotidiano con la policía mucho mayor al esperado cuantitativamente en varios estudios. Cerca de una de cada cinco personas en el estudio tuvieron al menos una comunicación con alguna policía en Ciudad Nezahualcóyotl y en el Distrito Federal. Probablemente son lazos mayores a cualquier otra autoridad pública. Estos contactos muestran una faz cotidiana de la relación con la autoridad pública, con el Estado, que tiene patrones de comunicación intensos.

El trabajo muestra que existen amplios espacios para la actuación discrecional, la arbitrariedad, el uso excesivo de la fuerza y el abuso policial. Manifiesta cómo las policías efectivamente discriminan en el momento de seleccionar sospechosos. La probabilidad de ocurrencia de un evento abusivo aumenta entre los grupos de hombres jóvenes, entre quienes conducen un auto o utilizan el transporte público. El artículo nos permite ver las funciones del servidor público en la calle; por una parte, una función de comunicación con la población y con las comunidades, un flujo mutuo y constante de información e intercambios de opiniones, apoyos, en los que se construye una imagen de la policía y su función estatal (que no sólo es la seguridad, sino una función comunicativa-pública nodal para la población), que forma un referente básico de relación con la ciudadanía,

de confianza o desconfianza, de identificación de las funciones estatales y con la comunidad política; en segundo lugar aparece la imagen arcaica del policía como un agente represor del Estado o como un ente público abusivo, en la que la idea de un servidor arbitrario, ilegal, ilegítimo, corrupto, se despliega a lo largo de un conjunto muy diverso de comportamientos abusivos. Estos vínculos construyen una relación cotidiana entre la entidad Estado-autoridad pública y la población, en unos casos como ciudadanos, en otros como súbditos de un orden superior externo.

Este trabajo ofrece una primera visión de fenómeno de las relaciones entre policías y población, así como algunos de sus beneficios y sus problemas. Necesitamos desarrollar mejores investigaciones para conocerlas, medirlas, discutir sus alcances teóricos y sus implicaciones prácticas para el ejercicio de los derechos de los mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVARADO, Arturo (2011). *El tamaño del infierno. Una estimación de la criminalidad en la zona metropolitana de la Ciudad de México*. México: El Colegio de México.
- ALVARADO, Arturo (2000). "La seguridad pública". En *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio*, editado por Gustavo Garza. México: El Colegio de México.
- BARRET-KRIEGLER, Blandine (1988). "Michel Foucault et l'État de Police". *Michel Foucault philosophe. Rencontre internationale*: 222-229.
- BAYLEY, David (1996). "Police Brutality Abroad". En *Police Violence*, editado por William Geller y Hans Toch. New Haven: Yale University.
- BIRKBECK, Christopher y Luis Fernando Gabaldón (2002). "La disposición de agentes policiales de usar fuerza contra el ciudadano". En *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*, editado por León Roberto Briceño, 229-244. Buenos Aires: CLACSO.
- BITTNER, Egon (1967). "The police on Skid-Row: A study of peace keeping". *American Sociological Review* 32, 5: 699-715.
- BLUMER, Herbert (1982). *El interaccionismo simbólico: perspectiva y método*. Barcelona, Hora.
- BOURDIEU, Pierre (1999). *Cuestiones de sociología*. Madrid: Istmo.

- CHAN, Janet (1997). *Changing Police Culture: Policing in a Multicultural Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CDHDF (2008). *Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos en el caso New's Divine*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- DUROSE, M.R., E.L. Schmitt y P.A. Langan (2005). *Contacts between Police and the Public: Findings from the 2002 National Survey*. US Department of Justice/Office of Justice Programs/Bureau of Justice Statistics.
- ERICSON, Richard. *Reproducing Order: A Study of Police Patrol Work*. University of Toronto Press.
- LANZA-KADUCE, Lonny y Richard G. Greenleaf (2000). "Age and race deference reversals: Extending turk on police-citizen conflict". *Journal of Research in Crime and Delinquency* 37, 2: 221.
- LÓPEZ UGALDE, Antonio (2003). *La violación de los derechos humanos en el ámbito de la seguridad pública en el Distrito Federal: análisis y propuestas*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- MAANEN, John van (1978). "The asshole". En *Policing: A View from the Streets*, editado por John van Maanen y Peter Manning, 302-328. Nueva York: Random House, 1978.
- MARTÍNEZ DE MURGUÍA, Beatriz (1999). *La policía en México. ¿Orden social o criminalidad?* México: Planeta.
- MEAD, George Herbert (1972). *Espíritu, persona y sociedad. Desde el punto de vista del conductismo social*. Buenos Aires: Paidós.
- NIJ (1999). *Use of Force by Police. Overview of National and Local Data*. Washington, National Institute of Justice.
- NAVAL, Clare y Juan Salgado (2006). *Irregularidades, abusos de poder y malos tratos en el Distrito Federal*. México: Fundar Centro de Análisis.
- PARSONS, Talcott (1988). *El sistema social*. Madrid: Alianza Editorial.
- REINER, Robert (1998). "Policing and the police". En *Oxford Handbook of Criminology*, editado por Mike Maguire, Rod Morgan y Robert Reiner. Oxford: Oxford University Press.
- RIVERA, Mauricio (2010). *¿Por qué reprimen las democracias? Los determinantes de la violencia estatal en América Latina*. México: FLACSO.

- ROWLAND, Allison (2003) "Assessing decentralization: What role for municipal government in the administration of justice?" [en línea]. Disponible en: <<http://repositories.cdlib.org/usmex/prajm/rowland>>.
- SILVA, Carlos (2007). "Police abuse in Mexico City". En *Reforming the Administration of Justice in Mexico*, editado por Cornelius Wayne y David Shirk. University of Notre Dame Press.
- SILVA, Carlos (2011). *Policía, encuentros con la ciudadanía y aplicación de la ley en Ciudad Nezahualcóyotl*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- SUNSHINE, Jason y Tom R. Tyler (2003). "The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing". *Law & Society Review* 37, 3: 513-548.
- SYKES, Gary (2006). "Street justice. A moral defense of order maintenance policing". En *The Police and Society*, editado por Victor Kappeler. Long Grove: Touchstone Readings/Waveland.

Recibido: 27 de abril de 2010

Aceptado: 25 de mayo de 2011