

El Cotidiano

ISSN: 0186-1840

cotid@correo.azc.uam.mx

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad

Azcapotzalco

México

Fondevila, Gustavo

Nuestra policía ideal

El Cotidiano, núm. 153, enero-febrero, 2009, pp. 51-56

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32515307>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

Nuestra policía ideal

Gustavo Fondevila*

Este trabajo analiza, mediante encuestas de percepción, las diferentes expectativas de la población respecto de sus policías. El miedo al crimen y la baja confianza en las autoridades ha provocado que la ciudadanía tenga demandas contradictorias en relación con las funciones y el desempeño policial. Al mismo tiempo que considera que los policías deben ser los guardianes del orden y la legalidad, la gente está dispuesta a permitir que violen la ley y los derechos humanos con tal de ser eficaces en la prevención y la persecución del delito.

Habitualmente, debido al alto nivel de inseguridad, la gente se queja del funcionamiento de nuestras policías. Y en ocasiones, de hecho, culpa a la propia policía de esa inseguridad. Al mismo tiempo, cada vez que la inseguridad empieza a empeorar, esa misma gente pide más policías para solucionar el problema. Ésta es una de las paradojas más comunes y persistentes de la seguridad pública. Y se debe posiblemente a los efectos que el miedo al crimen provoca en todos nosotros. El miedo genera reacciones desmedidas, exageradas, distorsiones en nuestra percepción de las cosas, etc. Pero en el fondo de todo este asunto hay un tema que requiere de nuestra atención y que ha sido, hasta el mo-

mento, poco analizado por los estudios de seguridad pública y es: ¿qué policía queremos? Es decir, independientemente de las críticas que podemos hacerle a la policía y a su desempeño, ¿cuál sería nuestra policía ideal?, ¿qué tipo de cosas debería hacer para que estuviéramos conformes con ella?, ¿a qué deberían dedicarse?, ¿cómo deberían hacerlo para que nos mostremos conformes y representados por esa policía?

Estas son las preguntas que vamos a tratar de responder en este trabajo. Para hacerlo es necesario hacer una encuesta de percepción, es decir, preguntarle a la gente su opinión sobre determinados asuntos, entre ellos, las funciones ideales de la policía. A continuación se presentan algunos resultados de esa encuesta relacionada con el tema de la policía ideal.

* Profesor-Investigador de la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económica, <gustavo.fondevila@cide.edu>.

Metodología¹

En este ensayo se utilizan datos provenientes de la "Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional"², realizada por el Programa de Estudios de Seguridad Pública y Estado de Derecho (PESED) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Se trata de cuatro encuestas semestrales de victimización y desempeño institucional que abarcan 2005 y

¹ Toda la información usada en este ensayo proviene del trabajo realizado por el Programa de Estudios de Seguridad Pública (PESED) del Centro de Investigación y Docencia Económicas, y está disponible, inclusive la base de datos, en <<http://www.seguridadpublicacide.org.mx/>>.

² En las encuestas de victimización se le pregunta directamente a la gente. Es representativa, es decir, que se pueden extraer conclusiones generalizables a toda la población aunque no a toda se haya encuestado.

2006 y que se aplicaron en dos entidades federativas: Estado de México y Distrito Federal.

Se trató de una encuesta domiciliaria, representativa y polietápica. El total de entrevistados es de 1,750 personas o jefes de hogar por semestre con cuotas de edad y género. Se administró en dos entidades federativas (750 en Distrito Federal y 1,000 en el Estado de México) en la segunda quincena de enero y en la segunda quincena de julio de cada año. Consta de 7 secciones que indagan perfiles sociodemográficos, actitudes y percepciones, victimización³, exposición al delito, y percepción acerca del funcionamiento de las autoridades. El error muestral general es de +,3%.

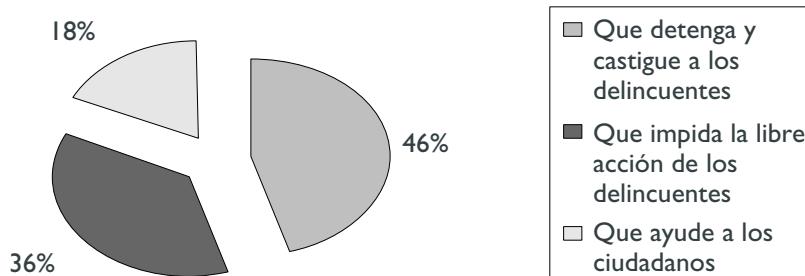
Se trata de un análisis que confronta cifras oficiales con encuestas propias. Ambas fuentes presentan sus propias características. Las oficiales no muestran la cifra negra⁴, por lo que su confiabilidad es habitualmente puesta en cuestión por los especialistas, etc. Frente a esto, las encuestas realizadas por el programa se basan en cuestiones subjetivas referentes a la percepción que la ciudadanía tiene de cuestiones relacionadas con la seguridad pública.

Funciones de la policía

Esta gráfica revela algo interesante y se trata de las diferentes funciones que deben cumplir los policías: el 46% de los encuestados cree que debe hacer cumplir la ley, el 36% que debe prevenir los delitos, y un 18% que debe ayudar a los ciudadanos. Esto significa que una proporción nada despreciable de personas cree que la función más importante de la policía no debe estar necesariamente relacionada con la persecución del delito, sino con la ayuda prestada a las personas que lo necesiten.

En este contexto, hay un problema porque la capacitación que le damos a nuestros policías está basada sustancialmente en el manejo de armas, de vehículos y de todo aquello que sirva para la persecución y prevención del crimen, pero no necesariamente para "ayudar" a los demás. Hay en esta opinión una idea poco discutida en la sociedad, y es que los policías deben ayudar, por ejemplo, a arreglar conflictos familiares, peleas entre vecinos, brindar ayuda médica, rescatar a algún animal herido, auxiliar en accidentes viales o de otro tipo, etc. En otras palabras, los policías deben acudir cuando ninguna otra instancia acude, o debe

Gráfica 1⁵
Función más importante de la policía



³ Es decir, si fueron víctimas de algún delito.

⁴ La cifra negra se conforma con la gente que sufrió delitos pero no fue a denunciarlos. De este modo, los datos oficiales siempre muestran esta debilidad estructural. En países como México, donde la gente no confía en las autoridades o presenta un grado de desconfianza muy alto, esa cifra negra es muy importante.

⁵ Marcelo Bergman, Rodolfo Sarsfield y Gustavo Fondevila, "Encuesta de Victimización y Eficacia Institucional". México: CIDE, 2008. Base: segundo semestre de 2007. Pregunta 12.2: "¿Cuál es la tarea más importante de la policía?", núm. 1502.

hacerlo primero mientras llega ayuda de otro organismo. Pero esta idea de las funciones policiales no coincide precisamente con la imagen que la propia institución policial tiene de sí misma, ni tampoco con la que habitualmente se le asocia: la prevención y persecución del delito.

Y volviendo al tema de la capacitación, de ningún modo formamos a nuestros agentes del orden en mediación familiar ni en auxilio médico, ni en ninguna de estas capacida-

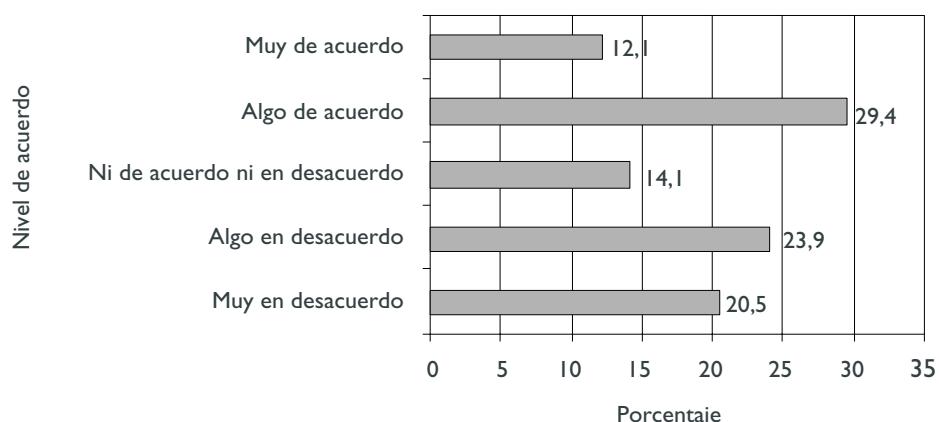
des que son necesarias para brindar la ayuda que la gente requiere. Este fenómeno es bastante común en seguridad pública: la gente tiene ideas y percepciones contradictorias sobre las mismas cosas, lo que provoca que haya permanentemente una falsa y exagerada asignación de expectativas equivocadas, y el resultado es frustración por ambas partes: a) por el lado de la ciudadanía que espera algo que nunca llega, y b) por el lado de la policía, porque percibe que la demanda ciudadana es contradictoria, confusa y que no está preparada para atenderla.

Respeto a la ley

Pero posiblemente las confusiones anteriores no sean las más graves en el campo de la seguridad pública. De hecho, la pregunta de la gráfica anterior es bastante sencilla y no se mete en temas muy complejos. Por ejemplo, queda bastante claro que la mayoría de la gente quiere que atrape delincuentes y que prevenga delitos. Esto significa que los policías sean los guardianes del orden y que apliquen la ley. Pero qué ley deben aplicar, cómo deben aplicarla y con qué dureza deben hacerlo, es otro problema. La siguiente gráfica formula un aspecto de lo anterior.

Esta gráfica es muy interesante porque muestra que el porcentaje de gente que está dispuesta a permitir que la policía no respete la ley es muy alto. Si sumamos todas las versiones de los que están o podrían estar de acuerdo (neutrales) llegamos a más de la mitad de los entrevistados (55,6%). Este mensaje es muy ambiguo porque, como se advirtió anteriormente, al mismo tiempo que la representación ideal de nuestros policías es la de ser guardianes del orden, es decir, los encargados de hacer respetar la ley, estamos decididos a dejar pasar por alto sus violaciones a ésta si consiguen el fin de atrapar al delincuente. Este mensaje social es grave y puede tener efectos institucionales a nivel de organismos policiales muy serios y graves para nuestro Estado de Derecho, para el necesario respeto de la legalidad y para la convivencia social. Las policías saben positivamente que la ley no fue escrita para ellos, que se encuentran por fuera de la ley siempre y cuando sean exitosos. Esto les permite –sin el menor inconveniente ni escrupuloso– presentar ante las cámaras de la prensa a quienes fueron obviamente golpeados cuando fueron detenidos. Pero este “permiso” o permisividad social abre la puerta para una infinidad de cosas peores, como la tortura en los separos judiciales o cualquier tipo de coerción o amenaza física y psicológica al detenido o a

Gráfica 2⁶
Respeto de la ley por parte de la policía



⁶ Bergman, Sarsfield y Fondevila, *Op. cit.* Base: segundo semestre de 2007. Pregunta 12.1.: “¿Se debe permitir que la policía no respete la ley, si con ello consigue atrapar a los delincuentes?”, núm. 1449.

su familia, con el fin de obtener información “relevante” para un caso, incriminación de inocentes, uso de “madrinas” o delincuentes como informantes, etc. Si la sociedad acuciada por su miedo a la delincuencia acepta que se

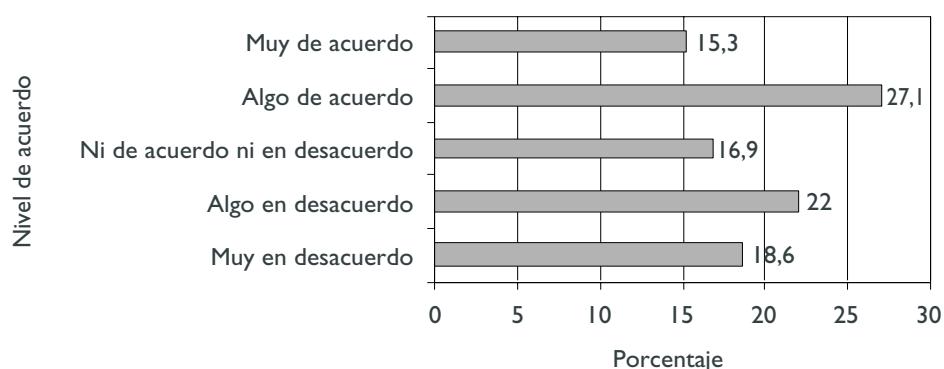
vulneran las barreras y los límites de la legalidad para detener el crimen, en realidad termina provocando el efecto contrario: produce más delincuencia e ilegalidad. No hay nada peor que un policía delinquiendo. Se puede llegar a aceptar que la policía no sea efectiva en la persecución de los delitos, o que no “ayude” a los demás como una parte de la ciudadanía espera que lo haga. Pero jamás se puede admitir que los propios policías se transformen en delincuentes para poder atrapar a los delincuentes. Hay aquí una falsa opción respecto del buen funcionamiento de las instituciones policiales. Los policías deben hacer respetar la ley dentro del marco de la propia ley. Deben ser los primeros en respetar la ley. No se trata de elegir entre una policía respetuosa de la ley pero ineficaz en perseguir el delito, y una policía eficaz pero que no cumple con la ley. Esta ecuación es nuevamente producto del miedo que impide aceptar que cualquier sacrificio en el respeto a la ley por parte de los policías puede tener –y regularmente lo tiene– un costo altísimo a nivel institucional y social. Con un mensaje social tan contradictorio, no deberíamos quejarnos de tener una policía violenta que comete excesos en el “cumplimiento” de la ley. El riesgo –entre otros– es que termine cometiendo esos excesos en todo momento, sin interesar si es en dicho cumplimiento o no. En este punto, hay otro debate social pendiente respecto de la policía que realmente queremos para nuestra ciudad y nuestro país.

Respeto a los derechos humanos

El problema anterior lleva naturalmente a pensar que si la gente está dispuesta a aceptar que la policía no respete la ley, debe estar mucho más proclive a dejar pasar las violaciones a los derechos de los delincuentes.

Como se puede observar en la gráfica, a pesar de que –como ya dijimos– se le pide a la policía que aplique la ley, las mismas personas entrevistadas están dispuestas a aceptar que se violen los derechos de quienes se supone son delincuentes pero que todavía no ha sido probado por el juez que así sea. El 42,4% de los entrevistados estarían de acuerdo en que esto suceda con tal de atrapar al delincuente. Es decir, casi la mitad de la gente aceptaría que la policía viole los derechos humanos, si es necesario. Si a esa cifra sumamos a los indecisos, tenemos que el 59,3% aceptaría esta situación; y si además sumamos a aquellos que están “algo” aunque no decididamente en desacuerdo, podríamos decir que la amplia mayoría de las personas le piden a la policía que haga cumplir la ley pero que ella misma no lo haga. Si se le pregunta a la gente por el respeto a los derechos humanos, la enorme mayoría estaría rápida y decididamente de acuerdo en respetarlos a toda costa. Pero cuando se trata de su propia seguridad, las convicciones disminuyen también con mucha rapidez y la gente se muestra menos renuente a aceptar violaciones a los derechos humanos.

Gráfica 3⁷
Respeto de los derechos de los presuntos delincuentes por parte de los policías



⁷ Bergman, Sarsfield, y Fondevila, *Op. cit.* Base: segundo semestre de 2007. Pregunta 12.1.: “Se debe permitir que la policía no respete

los derechos de los delincuentes, si con ello consigue atraparlos?”, núm. 1447.

Esto es más grave que lo anterior porque a diferencia de la aceptación difusa de que los policías pueden no respetar la ley en términos generales, aquí aparece una aceptación concreta de que se violen los derechos humanos. Esto es en muchos sentidos un rechazo a las bases morales del Estado de Derecho y de cualquier democracia, que se basan en la noción de debido proceso, en detenciones legales no arbitrarias y, por supuesto, en el rechazo total y absoluto de la tortura. Este nuevo “permiso” social es más grave que el anterior porque el tema de los derechos humanos está vinculado a un sinfín de funciones y actividades policiales pero el tema más grave es la tortura. La consecuencia directa de esta situación es que se recupera la tortura como forma aceptada de obtener información y de llevar adelante las investigaciones, con tal de tener éxito en atrapar a los delincuentes. Esto es absolutamente irracional y no está relacionado con la eficacia policial. En seguridad pública se sabe hace mucho tiempo que la tortura no trae efectos positivos en la mejora del desempeño policial. No es torturando sino “investigando” con criterios científicos que se resuelven casos y se detiene a delincuentes.

Y lo peor posiblemente sea que coincide con una intuición básica de los policías, y es que los derechos humanos solamente sirven para proteger a los delincuentes y conforman una traba para el libre accionar policial. Esta percepción institucional se complementa con una enorme desprotección interna de los propios policías, quienes no cuentan en la actualidad con ningún mecanismo institucional de protección de sus derechos⁸ y se encuentran prácticamente desamparados en caso de denuncias falsas en su contra presentadas en el Ministerio Público.

Esta percepción policial negativa de los derechos humanos se alimenta de la propia opinión ciudadana que prefiere que se violen dichos derechos antes de que se escape un delincuente.

Miedo y desconfianza

¿Qué es lo que provoca estos ideales contradictorios respecto de nuestros policías? Básicamente, el miedo y la desconfianza.

Uno de los problemas centrales de la seguridad pública en México es la falta de confianza de la ciudadanía en el funcionamiento del sistema de administración de justicia penal, en particular de sus policías. Esta falta de confianza

⁸ Por ley no pueden tener un sindicato que proteja sus derechos laborales o que negocie contratos colectivos en su representación. También carecen de un *ombudsman* policial que defienda sus derechos frente a arbitrariedades de la ciudadanía o de la propia autoridad.

sumada al creciente miedo al crimen o a sufrir un delito, provoca el tipo de reacciones, demandas y expectativas contradictorias que se presentaron anteriormente.

Esto es particularmente interesante porque al mismo tiempo que se desconfía de las autoridades y de las instituciones policiales, se les da cierto “permiso” social para cometer ilegalidades y violar derechos humanos en sus tareas habituales con tal de ser exitosos. Es decir, se les permite a aquellos de quien desconfiamos que hagan algo que en el fondo repudiamos (o deberíamos hacerlo). Esta es una consecuencia directa del miedo que producen estas graves distorsiones en la percepción de las personas, y si el miedo se suma a la baja confianza, tenemos una mezcla peligrosa que es indiferente a torturas, ilegalidades, tormentos, etc.

¿Pero por qué se habla de desconfianza relacionada con el miedo? La confianza ciudadana en la policía es una variable muy importante para entender la percepción de seguridad y los sentimientos de las personas frente al crimen (miedo) y el funcionamiento de la propia policía. Si se analiza comparativamente con países con tasas delictivas menores a las de México (por ejemplo, Alemania o Francia), se podrá observar que su indiferencia o permisividad frente a violaciones de derechos humanos o ilegalidades cometidas por sus policías es menor. Pareciera que la ecuación es: a mayor delito, mayor miedo y permisividad social respecto del accionar de sus policías.

Sin embargo, todos estos aspectos de la inseguridad pública han sido desatendidos por los organismos policiales. Tradicionalmente, las policías en México han enfocado el tema del combate a la delincuencia desde un punto de vista estrictamente técnico e interno a la institución. Es como si la delincuencia y el crimen fueran un problema estrictamente policial que se resuelve con más recursos y mayor capacidad técnica. No es necesario consultar o hacer participar a la ciudadanía y a la sociedad civil porque éstas juegan solamente el rol de víctimas en este problema. No se asocia –ni siquiera lo hace la clase política– la seguridad pública a calidad de vida. Las policías no se han dado una política pública específica para estos temas.

Todas estas ideas⁹ permitieron durante largos años a la policía manejar el problema de la delincuencia como un “terreno propio y cerrado”, con criterios estrictamente policiales. Sin embargo, en los últimos tiempos, con el ascenso expo-

⁹ Aceptadas también por la clase política que eludió durante todo el régimen político del PRI, inmiscuirse seriamente en el tema de la inseguridad. (Marcelo Sain, “La seguridad pública democrática en América Latina”. Buenos Aires: Reporte para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2006).



nencial de los índices delictivos¹⁰ y el incremento del gasto público en seguridad que aumentó diez veces como porcentaje del PBI¹¹, creció la presión política para abrir el modelo rígido de seguridad pública. Esto provocó que lentamente comenzara a haber más contactos e intercambio con la sociedad civil y la ciudadanía en general. Sin embargo, sigue sin haber estudios de percepción sistemáticos respecto de la confianza que los ciudadanos tienen en la policía y el miedo que experimentan frente al crimen; y las consecuencias que ambos factores sumados tienen en la seguridad pública, en el comportamiento de los habitantes del país, en su percepción de las policías, etc. Todavía no se toma en cuenta que a menor sensación de inseguridad, hay menos miedo y mayor es la propensión a contactar a las autoridades, y esto es importante para la propia seguridad pública. A mayor contacto, mayor denuncia y todo lo que ello trae aparejado: más y

¹⁰ Arturo Alvarado, "La inseguridad pública y la gobernabilidad en México. Diagnóstico y propuesta de reforma". México: Reporte para el Banco Mundial, noviembre de 2005.

¹¹ Marcelo Bergman, *Seguridad pública y Estado en México*. México: Fontamara, 2007.

mejor información policial, mayor eficacia investigativa, mayor cooperación y colaboración entre policía y ciudadanía, más sensación de seguridad, menos miedo al delito, etc.

Y eso sucede porque las instituciones policiales no terminan de comprender cabalmente la importancia de la confianza ciudadana para su funcionamiento, y de la percepción y el miedo al crimen como variable de explicación del comportamiento de la ciudadanía. Y además, porque siguen creyendo que el problema de la inseguridad, la delincuencia y el crimen no está relacionado con dicha confianza y miedo. A mayor confianza, menos miedo porque la gente cree que sus autoridades las protegen o hacen todo lo posible por protegerlas. Y la desconfianza no se basa solamente en el aumento de las tasas delictivas. Más bien está relacionada con la corrupción y la colusión con el delito que se denuncia a diario en los medios de comunicación del país y se comprueba de tanto en tanto en los juzgados.

Conclusiones

De este breve análisis se pueden extraer algunas conclusiones rápidas. Para comenzar, la gente se siente mal protegida por la policía y tiene un miedo creciente al crimen. En los últimos años, se ha visto ascender la tasa delictiva en todo el país y, con ella, el aumento de delitos violentos y aberrantes. Esta combinación sumada al descubrimiento diario de corrupción en todos los niveles de las instituciones policiales, ha provocado que la confianza en la policía en México sea de las más bajas de todo el Continente Americano y el miedo al crimen de los más altos¹². Y esto determina de manera directa las expectativas que la gente tiene hacia sus policías y, paradójicamente, la permisividad social respecto a su comportamiento. Lo anterior no es un asunto de sectores sociales: el miedo y la mala opinión de las policías son homogéneos en todos los estratos sociales: tanto pobres como ricos se sienten mal protegidos y tienen cada vez mayor miedo al delito.

Ahora bien, más allá de estos problemas, hay un tema pendiente en la agenda social: debatir públicamente sobre el tipo de policías que queremos, es decir, nuestra policía ideal. Porque solamente una discusión de este tipo servirá para esclarecer lo que pensamos y sentimos en relación con nuestros policías verdaderos (ni ideales) y qué expectativas tenemos y podemos tener, de manera realista, de su desempeño y sus funciones. Esto ayudará definitivamente a cualquier reforma policial que se intente emprender en el país. Y debe tratarse de un debate abierto, sin excusas ni hipocresías.

¹² <http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINO_BAROMETRO_2008.pdf>.