

Estudios policiales: perspectivas y temas de investigación

CARLOS SILVA FORNÉ

Los textos de este dossier responden y abren preguntas dentro de los estudios policiales a la vez que dirigen la mirada hacia problemas, propuestas y cambios que en la actualidad se desarrollan en diversas organizaciones de seguridad pública en México, Argentina y otros países de la región. El objetivo de este comentario es repasar los resultados principales de cada colaboración y subrayar las posibilidades más generales de investigación de sus propuestas teórico-metodológicas.

El artículo de Sabina Frederic describe el proceso de participación de la Gendarmería Nacional Argentina en tareas de seguridad pública. Los modelos de gendarmería son distintos a la participación directa de soldados y marinos en esas labores —como en México—, pues se trata de una fuerza intermedia, de naturaleza militar. Sin embargo, las experiencias de los militares y marinos mexicanos en tareas de seguridad, que ya suman muchos años; sus formas de resistencia o su valoración ante la nueva operatividad, ya sea en el discurso, las emociones o el cuerpo, han sido poco exploradas. Este vacío favorece que se piense en la identidad militar de forma homogénea y estable. El largo proceso de desmilitarización en Argentina, que Frederic analiza, es una referencia de gran interés para el proyecto actual de Guardia Nacional mexicana, conformada en un principio por miembros de las policías Militar, Naval y Federal.

El caso argentino tiene como punto de partida una autoimagen de naturaleza militar entre los gendarmes, la cual, ante las nuevas exigencias y riesgos propios del trabajo policial, provoca manifestaciones emocionales y físicas de resistencia a su desmilitarización —síndrome de *burn-out*, accidentes, suicidios, violencia intrafamiliar, etc.—. Uno de los cambios que cobró mayor significación fue la experiencia de desarraigo de los efectivos, al ser originarios de pueblos pequeños y lejanos en relación con su destino en la conflictiva área metropolitana de Buenos Aires. Estos sacrificios, dice Frederic, ya no se compensaban, al menos sin cuestionamientos, con la lógica de obediencia propia de la formación militar. Es decir, tanto el destino como las labores de

Police Studies: Perspectives and Research Topics

CARLOS SILVA FORNÉ

Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas,
Ciudad de México, México
carlos_silvaforne@yahoo.com.mx

Desacatos 60,
mayo-agosto 2019, pp. 110-115

seguridad no implicaban significados con el mismo valor que las anteriores y más patrióticas tareas de resguardo de las fronteras nacionales.

Estimo que las mayores posibilidades de comparación que presenta el artículo se encuentran en el análisis de los procesos de policiación referidos a las tareas diferenciales e inherentes al trabajo policial, por ejemplo, los patrullajes en barrios precarios con niveles elevados de incidencia delictiva. La asunción de tareas policiales generó como manifestación dominante el malestar interno de los gendarmes argentinos, pero también, en función del paso de los años y el ingreso de nuevas generaciones, valoraciones más ambiguas sobre la identidad militar y policial. Una vez que se incorporan las tareas policiales y sus objetivos, algunos formalismos militares pueden resignificarse como inútiles o la operatividad policial, más libre de camisas de fuerza burocráticas, valorarse de manera positiva. Como consecuencia, las identidades y significados otorgados a las situaciones de actuación se ven alteradas por procesos históricos, cuyas dinámicas vuelven porosas las categorías de lo militar y lo policial.

La perspectiva etnográfica siempre demanda ser particular y situada, más que general y abstracta, y más procesual que estática, lo cual advierte contra los análisis más divergentes y cristalizados de las categorías militar/polici a, como es el caso del artículo de mi coautoría con Sergio Padilla Oñate en este mismo dossier. Como consecuencia, una de las lecciones que se extrae del texto de Frederic es que las hipótesis sobre perspectivas diferenciales de actuación entre militares y policías deben nutrirse en mayor medida de las historias particulares de los cuerpos, los contextos en los que operan y los procesos, que muchas veces ponen en cuestión la estabilidad de las categorías de análisis.

El artículo de Arturo Alvarado Mendoza comienza con una discusión definicional de los modelos policiales: preventiva tradicional, de proximidad, comunitaria, etc. La policía de Nezahualcóyotl se

clasifica como policía de proximidad, pero muestra rasgos de comunicación, rendición de cuentas y prevención del delito que la acercan más a la versión comunitaria. La pieza central organizacional que la asemeja al modelo comunitario es la articulación de su despliegue preventivo en cuadrantes, un elemento común a muchas policías, con amplias redes de organización vecinal que se han estructurado a lo largo del tiempo.

Para explicar el desarrollo y consolidación del programa de reforma policial que logr  establecerse en el municipio de Nezahualcóyotl, deben considerarse dos características relevantes que acompañan el proceso y que se reseñan en el artículo. La primera es la permanencia del mismo partido político en el gobierno, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), con victorias electorales en 2003, 2006, 2012, 2015 y 2018, interrumpidas por el triunfo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 2009. Esta continuidad es un rasgo presente en muchos municipios del país sin proyectos de transformación policial, por lo que es más una condición necesaria que suficiente para el mantenimiento de la reforma. La segunda característica, menos subrayada en el texto, pero tal vez más determinante, es el impulso sostenido del proceso que tuvo como pilar el liderazgo y la perseverancia del director de Seguridad Pública municipal, salvo durante el gobierno del PRI, convencido de la necesidad de transformación de la policía del municipio. Entre las deudas pendientes de los estudios comparados de las reformas policiales en México, está evaluar la centralidad de los liderazgos político-técnicos, como en el caso de la policía municipal de Nezahualcóyotl.

El principal resultado positivo del largo proceso de construcción institucional de esta fuerza en Nezahualcóyotl podrá resumirse en la siguiente fórmula: se encuentra entre las policías mejor evaluadas en el comparativo de municipios urbanos del país, y a la vez, permanece entre los municipios con mayor incidencia delictiva. El resultado ideal sería,

por supuesto, haber logrado una tendencia firme a la baja de este indicador, pero el delito es un fenómeno complejo, multifactorial, que depende mucho de los contextos socioeconómicos, en el que el trabajo policial explica sólo una parte, no siempre la más importante. El logro de la policía municipal de Nezahualcóyotl es ser percibida por la comunidad como una organización que hace su trabajo, aunque a veces no se alcancen los efectos deseados. La hipótesis que subyace —en línea con los planteamientos de raíces weberianas de Tom Tyler (1990; Tyler y Folger, 1980; Sunshine y Tyler, 2003)— es que los intercambios cercanos con la comunidad le han permitido obtener legitimidad y satisfacción por cómo se hacen las cosas, incluso más allá del resultado final. A los habitantes les interesan, por supuesto, los resultados del trabajo policial, pero también la forma en la que opera la policía y en la que los ciudadanos son reconocidos y considerados. Tal vez la construcción más relevante de Estado de derecho en Ciudad Nezahualcóyotl se encuentra en la estabilización de las expectativas de los habitantes en relación con la actuación de los policías del municipio, más apegada a la ley, un resultado que no debería ser opacado por la tendencia a reducir toda evaluación policial al combate a la delincuencia.

El artículo de mi autoría con Sergio Padilla Oñate avanza en una mejor descripción de interacciones específicas y centrales del trabajo policial, en este caso, detenciones a personas sospechosas de haber cometido un delito. Se describen las dinámicas de uso de la fuerza y la presentación ante la justicia por parte de varias autoridades de México. La Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol) es hoy la mejor fuente de información para reconstruir una imagen general —que necesita tratamientos más densos, que enriquezcan el análisis— de esas interacciones. Uno de los aspectos más importantes es el uso de las armas de fuego en dichos escenarios. En el artículo señalamos que el principal catalizador situacional del uso del arma

de fuego, en cada una de las fuerzas de seguridad, son los intentos de escape y no los intentos por defenderse de las personas detenidas. Este rasgo se acentúa entre las fuerzas armadas y en particular para la Marina. Si México busca avanzar en una mayor adecuación a los principios internacionales del uso de la fuerza, presentes en sus reglamentos y protocolos, estos resultados no pueden desatenderse, ni en sus valores actuales ni en su posible evolución. Para alcanzar este objetivo, es de suma importancia sostener la Enpol como fuente de información a lo largo del tiempo.

Los abusos posteriores a la detención son un problema estructural del funcionamiento de la seguridad y la justicia en México. En el artículo se consideran en particular actos de tortura graves, como impedir respirar, descargas eléctricas, quemaduras y violación sexual. Las policías locales mexicanas, sobre todo las ministeriales, han recurrido a estas prácticas de forma rutinaria para cumplir su “trabajo”; sin embargo, las fuerzas de seguridad federales alcanzan valores similares, como la Policía Federal, y mayores, en el caso de las fuerzas armadas. Sobre este punto, destaca el aumento en los porcentajes de violación sexual de mujeres cuando la detención es ejecutada por el Ejército, y de nuevo, por la Marina. La sistematicidad de la tortura luego de las detenciones es confirmada por otras encuestas a población en reclusión, como las realizadas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (Pérez-Correa y Azaola, 2012; Bergman *et al.*, 2014), así como los abusos específicos infligidos por policías y fuerzas armadas a mujeres (AI, 2015).

El último tema que se examina en el artículo es de gran importancia desde el punto de vista de las políticas de prevención de la tortura. Las organizaciones de defensa de los derechos humanos señalan y los datos de la Enpol confirman que los tiempos de presentación ante la justicia y los lugares de traslado inicial se asocian de manera significativa a la posibilidad de ser torturado. Los casos de tortura se

presentan con mayor frecuencia mientras más horas pasan entre la detención y la presentación ante el Ministerio Público, y cuando el detenido es llevado a un lugar incorrecto. La consecuencia sigue siendo clara y apremiante: todos los controles, evaluaciones, castigos, premios, significados legitimados, etc., que presionen hacia un mejor cumplimiento de los requerimientos legales de tiempo y lugar de una detención y su presentación, son acciones que pueden evitar futuros actos de tortura dentro de un sistema que los produce como resultado normalizado.

María Victoria Pita analiza las formas del abuso a partir de su continuidad e imbricación con otras prácticas y en escenarios sociales específicos. A la vez, y de forma más general, invita a repensar la presencia y las formas de intervención de la policía en espacios urbanos en los que suele predicarse la “ausencia del Estado” o su extrema “debilidad”. Sin embargo, si dejamos de lado conceptos normativos de la presencia estatal (Migdal, 2011; Gupta, 2015), es posible observar que se trata de espacios para nada ajenos a la intervención estatal y a su capacidad de establecer cierto tipo de orden social y político, que es también un orden policial (Dewey, 2015). Éste es el caso de las villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires analizadas en el artículo —como podrían serlo espacios urbanos similares en otras ciudades latinoamericanas—: no son zonas sin Estado, sino espacios en los que se despliegan múltiples formas de su intervención. Su inscripción bajo modalidades que diluyen las fronteras de lo formal y lo informal, lo legal y lo ilegal, es clave en la inclusión desigual y subordinada de dichos barrios a la gran ciudad.

El artículo propone el hostigamiento policial como categoría descriptiva para entender la gramática policial en barrios marginales con alta incidencia delictiva. El término brinda cobertura al abanico de prácticas sistemáticas más o menos violentas y abusivas que las fuerzas de seguridad despliegan, y con las que gestionan su relación con los habitantes de los barrios y asentamientos más pobres de la ciudad, en

particular en relación con los jóvenes, un grupo social que ocupa en buena medida el espacio público. Las herramientas legales, en específico las de mayor indeterminación, están al servicio de esta forma de administrar los espacios y las poblaciones, la cual puede estar lejos de superponerse a sus expectativas formales. El texto lo ejemplifica con el uso arbitrario de las detenciones por averiguación de identidad. Como describe la etnometodología del trabajo policial en la década de 1960, el problema del policía no es tanto saber a quién arrestar y a quién no entre los que infringen una norma, sino que, cuando “necesite” arrestar a alguien, éste pueda ser acusado con éxito por la violación de una norma determinada (Bittner, 1967). En conexión con los planteamientos de la gubernamentalidad (Foucault, 2006), el artículo busca comprender los mecanismos y estrategias para la administración de las poblaciones por parte del gobierno policial real, en su materialidad, en su contacto con los cuerpos y su constitución de subjetividades en espacios sociales subordinados.

En su artículo, Héctor Manuel Guzmán Ruíz compara textos legales e interpreta sus implicaciones; análisis recurrente en el ámbito jurídico, pero menos frecuente en diálogo con un espacio de investigación en ciencia social más amplio. No es extraño que las ciencias sociales marginen los marcos normativos en el análisis institucional o social —no es el caso de la antropología o la sociología jurídica, por supuesto—, como si el peso específico de su mirada fuera ir más allá de las expectativas formales, para mostrar la importancia de intereses e intercambios instrumentales, dinámicas situadas de construcción de significados o matrices culturales o discursivas que desbordan o reinterpretan los marcos legales. Sin embargo, ya sea desde las perspectivas individuales del actor racional o de un actor socializado en prácticas cognitivas, morales y expresivas, esos marcos normativos determinan una parte sustantiva de los costos y beneficios de la dimensión instrumental

de la acción, y a la vez cuentan con la capacidad del poder legítimo en la definición de los significados que orientan las interacciones. Esta relevancia es aún mayor en las instituciones pautadas con fuerza en términos legales, en su actuación y mutuo relacionamiento, como es el caso de las policías y las instituciones de procuración e impartición de justicia.

El texto muestra que, en el sistema de justicia penal anterior, la posibilidad de que el contacto interinstitucional funcionara como espacio de rendición de cuentas y reaprendizaje de saberes y prácticas de actuación policial era sumamente estrecho, por no decir contraproducente. Las prácticas de detención, al no ser escrutadas, fomentaban la consolidación de modalidades arbitrarias.

La actuación policial en el sistema adversarial, en cambio, se entreteje de forma más profunda y se articula con las labores de investigación, o así debería hacerlo. A la vez, el control judicial sobre la investigación lleva a que las detenciones en flagrancia sean puestas en evidencia desde el comienzo de la intervención estatal: en las audiencias de control, las partes deben debatir la actualización de la flagrancia y la corrección o incorrección de la actuación policial. Con esta lógica, Guzmán Ruíz detalla las etapas y describe cómo, si se sigue la vía del juicio, de nuevo se sometería a escrutinio la legalidad de la

actuación policial. La idea central es que cada uno de estos espacios novedosos de interacción se diseñó como forma de retroalimentación que puede y debe mejorar el desempeño policial.

Guzmán Ruíz es consciente de la transición dificultosa que la reforma significa para los operadores; sin embargo, su perspectiva visualiza el proceso como una curva de aprendizaje, por lo tanto, como un periodo en el que la inercia de las prácticas policiales deficientes podría traducirse en un porcentaje significativo de pérdida de casos para las fiscalías, por las audiencias de control o por errores del actuar policial evidenciados durante el juicio. No obstante, una hipótesis alternativa, más sociológica, diría que más que un periodo de adaptación —o en todo caso, además—, el sistema acusatorio encontrará un nuevo equilibrio en un lugar distinto al de sus expectativas formales y más cercano a una mayor permisividad con sus prácticas tradicionales de actuación, un lugar entre el cambio —el esperado y el que no— y la continuidad inercial de las formas tipificadas de actuación. Para describir o explicar este resultado, no hay más camino que complementar el análisis normativo con la evaluación institucional y el desarrollo de investigaciones empíricas del nuevo sistema de justicia penal con base en la sociología y la antropología jurídica. **D**

Bibliografía

- Amnistía Internacional (AI), 2015, *Sobrevivir a la muerte. Tortura de mujeres por policías y fuerzas armadas en México*, Amnistía Internacional, Londres. Disponible en línea: <<https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR4142372016SPANISH.PDF>>.
- Bergman, Marcelo, Gustavo Fondevila, Carlos Vilalta y Elena Azaola, 2014, *Delito y cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Bittner, Egon, 1967, "The Police on Skid-Row: A Study of Peace Keeping", en *American Sociological Review*, vol. 32, núm. 5, pp. 699-715.
- Dewey, Matías, 2015, *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*, Katz, Buenos Aires.
- Foucault, Michel, 2006, "Clase del 29 de marzo de 1978", en Michel Foucault, *Seguridad, territorio y población*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, pp. 355-377.
- Gupta, Akhil, 2015, "El discurso de la corrupción, la cultura política y el Estado imaginado", en Philip Abrams, Akhil Gupta y Timothy Mitchell, *Antropología del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 71-144.

- Migdal, Joel S., 2011, *Estados débiles, Estados fuertes*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Pérez-Correa, Catalina y Elena Azaola (coords.), 2012, *Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.
- Sunshine, Jason y Tom Tyler, 2003, "The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing", en *Law and Society Review*, vol. 37, núm. 3, pp. 513-548.
- Tyler, Tom, 1990, *Why People Obey the Law: Procedure Justice, Legitimacy and Compliance*, Yale University Press, New Haven.
- Tyler, Tom y Robert Folger, 1980, "Distributional and Procedural Aspects of Satisfaction with Citizen-Police Encounters", en *Basic and Applied Social Psychology*, vol. 1, núm. 4, pp. 281-292.