

Cultura de la Legalidad de los Policías Municipales de Cuernavaca

Nelia Tello

Abstract: Este artículo muestra los resultados de un estudio sobre la cultura de la legalidad de los policías municipales de Cuernavaca Morelos, como parte del programa *Recuperando lo Nuestro*, explorando su percepción en relación a la ley y su aplicación.

Abstract: This work reports a survey on culture of lawfulness of the police corps of the city of Cuernavaca, Morelos. The study is part of the *Recuperando lo Nuestro* programme, it explores the policemen perception of law and its application.

Palabras claves: policías municipales, cultura de la legalidad, ley.
Key words: municipal police, culture of lawfulness, law

El programa *Recuperando lo Nuestro* se enmarca en el modelo *Cultura de la Legalidad desde la cotidianidad: práctica comunitaria de construcción social*, que busca el fortalecimiento de una sociedad segura y democrática. Se trata de un proceso de intervención social que se inicia con una investigación acerca de la cultura de la legalidad, en este caso, de los policías municipales de Cuernavaca Morelos. Introducimos la presentación de los resultados de esta investigación con una breve explicación de *Recuperando lo Nuestro* y una aproximación conceptual sobre cultura de la legalidad.

Recuperando lo Nuestro, como su nombre lo indica, pretende que la comunidad, las autoridades y la policía en particular retomen el papel que les corresponde como parte de la sociedad a la que pertenecen y que, a través de su participación social y comprometida con el otro, hagan posible la convivencia característica de una sociedad democrática.

Recuperando lo Nuestro trabaja desde la cultura de la legalidad dominante en la vida cotidiana de los actores sociales y, desde allí, busca desencadenar cambios en la identidad y en el sentido de pertenencia del sujeto social, para que participe activamente en relación con las leyes. Ello porque la construcción de una sociedad democrática requiere de la existencia de ciudadanos, de individuos conscientes de sus derechos y obligaciones en el espacio de participación política y social (Metafísica, 2007, p 2)

Sabemos que “la ciudadanía es uno de los elementos principales de la convivencia moderna, pero los ciudadanos no surgen por generación espontánea, se cultivan en el cumplimiento de la ley” (Nexos, 1999, p 8) La forma que los humanos hemos encontrado para vivir juntos, pese a las

variadas maneras de entender la existencia, es a través de leyes que nos permiten marcar límites para respetarnos unos a otros, que se fijan para facilitar la convivencia. Se limita la libertad de las personas para que cada cual pueda ejercer su propia libertad. Las leyes y las normas, una vez establecidas, son o deben ser invariables y aplicadas por igual a todos.

La cultura de la legalidad no tiene grandes diferencias por corresponder a los policías, a los ciudadanos o a los gobernantes de nuestra sociedad. Pero hoy esta cultura en México, más que de un Estado de Derecho, es fruto de la conjugación y convivencia de varios esquemas de valores sobrentendidos que dan lugar a un tejido cultural *sui generis*, poco propicio a la legalidad y a la existencia de una cultura cívica cotidiana. Remite a una “mentalidad”¹ dominante, con expresiones diversas según el grupo social de que se trate.

La cultura de la legalidad de los mexicanos va en la línea de *para mis amigos todo; para mis enemigos, la ley*. Aunque “el derecho es parte de la vida. Concierno, incumbe y afecta a todos los ámbitos de nuestra vida, no es algo que siempre tengamos en cuenta, no es parte de esa herencia social a la que se refiere Recaséns, no es, por tanto, patrimonio cultural vivo y presente en nuestra colectividad y cotidianeidad. Y no lo es porque el derecho de México es un proceso en el que participamos muy pocos” (Sánchez, 2000, p 32) Es más, nos gusta sentirnos ajenos a la ley, nos desagradan las regulaciones; pero cuando se afectan nuestros intereses particulares, entonces sí exigimos su cumplimiento: nuestra relación con (Sánchez, 2000, p 32) la ley es ambivalente.

Hoy nos envuelve una cultura de la legalidad permisiva, *elástica*, dice Tello Peón,(2007, p37) condescendiente, generada por ciudadanos irresponsables, sumisos e incapaces de verse como parte del bien colectivo. Existe suficiente evidencia empírica de que México es un país con escasa cultura de la legalidad, con altos índices de corrupción. Según una clasificación del Foro Económico de Davos sobre el apego a la legalidad, México ocupa el lugar 69 de entre 110 países considerados.

Héctor Aguilar Camín (1999) afirma que “en materia de Cultura de la Legalidad, sigue vigente entre nosotros la vieja tradición mexicana de negociar políticamente la ley, esta larga tradición negociadora del sistema corporativo y clientelar ha permeado profundamente a la sociedad mexicana: pactar, ceder,

¹ En el sentido en que usa el término Guillermo de la Peña en *La cultura política entre los sectores populares de Guadalajara*, Nueva Antropología, México, 1990.

negociar, incluir y repartir espacios de poder han sido los mecanismos de control de nuestro sistema político durante años, cambiarlo no será tarea fácil pues la legalidad y el estado de derecho son prácticas que generan valores en el largo plazo” (p 35)

Los gobernantes mexicanos, nuestras autoridades, crecieron y se formaron como parte de esa cultura de la legalidad, y con ese mismo marco cultural dirigen los destinos de nuestra nación. Aunque hablan de democracia, ellos no sienten que ejercen un mandato de sus representados, sino que su elección es un acto de delegación de poderes. Gobiernan de acuerdo a sus intereses y olvidan los intereses de sus representados; es más se les olvida que sólo son representantes de otros. Nada los limita, ni siquiera la ley, pues no conocen otra cultura de la legalidad.

Rubio (2007) “Para el mexicano común y corriente no existe la legalidad. Cuando le toca confrontarse con una autoridad, sabe bien que lo que cuenta es menos la letra de la ley que la actitud del burócrata, sea éste un funcionario público, un policía o un juez” (p 72) La discrecionalidad con la que las autoridades manejan la aplicación de la ley hace imposible que esta última sea un referente de comportamiento. Tal actitud se repite en todos los niveles de autoridad, no sólo pública, también en nuestra sociedad. Lo anterior se da como comportamiento regular en la oficina, en la escuela, en la casa, en las corporaciones de policías.

Los policías, en su gran mayoría, creen que su trabajo no se relaciona directamente con la ley, y que ellos están para obedecer las órdenes de sus mandos. Por eso, más del 70% de los policías preventivos y judiciales del D.F. afirmaron en una encuesta (EOPSAC, 2006), en 2006, que el mayor obstáculo para cumplir con su trabajo son los derechos humanos. Aseveración que expresa cuán lejana está la ley del quehacer del policía.

Al referirnos a la cultura de la legalidad existente hoy en México, hablamos de la concepción y del comportamiento de los servidores públicos, la policía y la comunidad **en relación con las leyes, con las normas en la vida pública y con la vida privada de la sociedad.** Hablamos de la manera de concebir el mundo, de la forma de relación entre los individuos, y entre la sociedad y las leyes, normas, reglas y el gobierno (EOPSAC, 2006).

Una nueva cultura de la legalidad

“La cultura de la legalidad tiene que ver con las leyes pero, sobre todo, con la percepción de lo relativo a las leyes, con el reconocimiento que la sociedad en su conjunto le otorga a las instituciones” (Rubio, 2007, p 102). Es esta cultura la que da legitimidad a las leyes.

Como refiere Kruijt (2007) “una de las principales consecuencias sociales y políticas de la exclusión es la erosión de la legitimidad en los órdenes civil, político y público” (p12) la desigualdad de la sociedad mexicana ha creado un clima de desconfianza y enfrentamiento entre los distintos grupos de la población, sobre todo de la autoridad y de los policías. *Los otros*, no importa quiénes, son siempre vistos como culpables, como privilegiados, como corruptos, como enemigos.

La cultura, según Bonfil (1986) hace posible la producción, reproducción y transformación de las sociedades concretas (p13); por eso, el cambio que buscamos hacia una nueva cultura de la legalidad está inserto en la cultura y se construye en la resignificación de las relaciones sociales, en una nueva percepción del otro, y en la posibilidad de un cambio histórico en el colectivo social. Lo anterior es un imperativo para vivir en sociedad, y no sólo eso: una nueva cultura de la legalidad es imprescindible para vivir en una sociedad segura y democrática.

Por tratarse de un cambio cultural, de un proceso integral que ha de permear todos los ámbitos de la vida y hacerse presente a través de variados mecanismos —pues en ello va implícito el mejoramiento global de nuestras condiciones de vida (Sánchez, 2000, p 41)—, se requieren cambios en las distintas esferas de la sociedad: familia, escuela, corporaciones policiacas, órganos gubernamentales e instancias privadas de la vida nacional. *La credibilidad, la confianza, se genera en las relaciones sociales donde sabemos qué esperar.*

Cambiar la cultura de la legalidad es un proceso que abarca todas las áreas, va de las concepciones genéricas a los microcomportamientos; del comportamiento de los senadores y los diputados al de la madre con sus hijos; del de los políticos y empresarios, al de los estudiantes y los maestros; de la conducta y actitud del transeúnte a las del policía y las de los servidores públicos.

Los cambios culturales no se logran por decretos, sino involucrando y comprometiendo a la población. En este caso es necesario fortalecer procesos de confianza que generen certidumbres. Luhmann (1996) refiere que “no se

puede confiar en el caos. Si nada se conecta con nada o todo con todo, es imposible construir generalizaciones” (p 65) La confianza se construye en las interacciones, cuando los comportamientos de los diversos actores sociales se mantienen como los conocemos y actúan conforme a lo que esperamos.

Sólo cambiará la cultura de la legalidad en México en la medida en que haya participación social en el proceso normativo nacional; en que exista no sólo el conocimiento, también el convencimiento de que se trata de *nuestra* sociedad, nuestra convivencia, nuestras leyes y nuestra necesidad de construir un mundo confiable.

La participación social, además de dar legitimidad a las leyes, modifica la cultura de la legalidad. La confianza, la igualdad y la administración honesta de la justicia son elementos que construyen una sociedad con diferencia. No se trata de esperar grandes cambios sociales, sino de comenzar el día de hoy con cambios de rutinas y comportamientos concretos.

Algunos antecedentes del estudio.

Recuperando lo Nuestro, es una estrategia de trabajo comunitario que hemos desarrollado en diversos espacios populares donde la violencia y la inseguridad se perciben como problemas que afectan la posibilidad de la convivencia cotidiana, así en Cuernavaca el proyecto se desarrolló en 10 colonias marginadas con alto grado de conflicto social.

La estrategia metodológica de *Recuperando lo Nuestro* inicia con la construcción de un diagnóstico sobre la Cultura de la Legalidad de los diferentes actores de la comunidad. Como parte de éste estudio hicimos investigaciones, sobre percepción y comportamientos cotidianos, relativas a la cultura de la legalidad a población abierta, a servidores públicos y a policía municipal de Cuernavaca. Los resultados de la investigación sobre policías municipales son el objeto de éste trabajo.

Existen diversas encuestas de cultura de la legalidad dirigidas principalmente a población abierta, hechas en los últimos años en México tanto por casas encuestadoras, como por instituciones académicas, gubernamentales o de la sociedad civil. Como antecedente directo de la que a continuación presentamos, está una encuesta que aplicamos en los Pedregales Coyoacán a policías preventivos asignados a esa delegación en el año 2 000 (Tello- Garza, 2000) y otra que hicimos a policías preventivos y judiciales del DF en 2005. (Uldricks- Tello 2005, p134) Entre los datos mas relevantes que arroja la última, encontramos que el 98 por ciento de los policías de ambas corporaciones

afirman que el principal obstáculo para hacer su trabajo es la gente. Los policías afirman que la ley les impide hacer bien su trabajo, en concreto los policías preventivos (73 por ciento) y para los judiciales el (78 por ciento) dicen que los derechos humanos les impiden ser mas efectivos. En la actualidad, el pensamiento dominante de los policías continua siendo el mismo a pesar de los numerosos cursos de derechos humanos que han impartido en las diversas corporaciones, como lo demuestran numerosas entrevistas que hemos hecho para diferentes estudios y éste trabajo en particular.

La policía municipal.

La policía es un actor público esencial para mantener el orden y la seguridad en la sociedad. “La policía no representa valores o intereses ajenos a la sociedad; por el contrario, creo que a través de ella algunos de esos valores e intereses adquieren un sentido concreto. Adelanto dos hipótesis que ejemplifican esta perspectiva. Primera: el código informal donde se han establecido las reglas del ejercicio del poder en el sistema político mexicano, repite sus esquemas en la policía. Segunda: los actos ilegales que un policía realiza en sus labores cotidianas, expresan una función asignada a la ilegalidad por parte de la sociedad en su conjunto”(López Portillo, 2000 p 4) Así la cultura de la legalidad que tienen los policías corresponde, a la cultura de la legalidad dominante en la sociedad.

En general, en México, la situación de las policías municipales es muy precaria, opera con muchas limitaciones y tienen los mismos vicios estructurales que todas la policías nacionales. Todo lo cual no obsta, para el papel tan relevante que deberían de jugar estas policías en la seguridad pública integral, al constituir el primer eslabón del sistema de seguridad pública por su contacto directo con la ciudadanía y su conocimiento del funcionamiento local, básico para la construcción de cualquier política en este campo.

Para desempeñar sus funciones, los policías municipales deberían tener, al menos, una relación de respeto con los ciudadanos, pero en México es más una relación de enfrentamiento, históricamente la policía “ha tenido que ver más con el cohecho y con la negociación que con la aplicación de la ley”(Tello, 2005, p 4)

En Morelos, la policía estatal funciona en coordinación y coadyuvancia con las policías municipales del estado. Se trata de policías preventivas, destinadas a dar cumplimiento al Bando de *Policía y Buen Gobierno*. Su obligación es favorecer la convivencia social y el orden público, con base en el civismo. Las

policías municipales son de prevención y tránsito de acuerdo a la ley de Seguridad Pública del estado. Ésta ley define que la tarea fundamental de las instituciones de seguridad pública es prevenir el delito antes que perseguirlo. En el artículo 8 establece que “en el elemento policial debe prevalecer el principio de que la tolerancia a las faltas menores favorece la comisión de las mayores y mantener un esfuerzo constante por reducir la incidencia criminal y mejorar la seguridad de los habitantes” (2003, p 6)

En Cuernavaca, la policía municipal es de proximidad tiene contacto directo cotidiano con la población, son quienes tendrían en conjunto con la población construir seguridad. Esta es la razón por la cual *Recuperando lo Nuestro* trabaja con ellos. En 2009 en Cuernavaca, la policía municipal se constituía por 250 elementos, que participaban en los programas de Tránsito, de Educación Preventiva contra el consumo de drogas (DARE, por sus siglas en inglés) y el de Participación Ciudadana, cuya jefa era una mujer policía, cuñada del gobernador en turno.

El planteamiento del problema de nuestro estudio fue ¿cómo es la cultura de la legalidad de los policías municipales de Cuernavaca? Abarcamos a la corporación en todas sus tipologías.

La relevancia del problema radica en que la cultura de la legalidad dominante en la sociedad mexicana, incluyendo a los policías de todos los ámbitos y niveles, tiene secuestrada la posibilidad de convivencia en armonía en diversos sectores del país, con la idea de que la ley no es necesaria en la vida cotidiana, y la vigencia importante de aquel supuesto de “*que el no tranza, no avanza*”. Adicionalmente, los altos niveles de impunidad y la errónea administración de los procesos judiciales reconocidos por toda la sociedad contribuyen a establecer un “clima favorable para que lo que tuvo detonantes sociales se convierta en una inercia delictiva que crezca y se reproduzca” (Zepeda, 2003, p 2)

Dice Zepeda Leucona que la policía preventiva es el personal más desperdiciado de toda la sociedad, pero sólo podrá cumplir con su función en la medida en que su propia cultura de la legalidad emane de la ley y reglamentos y desde esa perspectiva establezca su relación con la población con quién trabaja.

La estructura de la investigación y su metodología

Objetivo general

Conocer la cultura de la legalidad de los policías municipales de Cuernavaca, Morelos.

Objetivos específicos

Identificar qué piensa la policía municipal de Cuernavaca de la aplicación institucional de la ley en la sociedad, a partir de la construcción de un instrumento creado ex profeso para ello.

Identificar, según las policías municipales de Cuernavaca:

- la utilidad de la ley en la sociedad
- los comportamientos propios de la policía en relación con la ley

Tipo de estudio

Es un descriptivo y le anteceden varias investigaciones realizadas a policías del D.F.

Es un estudio de campo, efectuado en diversas plazas públicas de Cuernavaca, Morelos, el primer fin de semana de diciembre de 2008.

Muestra

Se estudió un segmento de 170 policías municipales de Cuernavaca, quienes realizan su trabajo en las calles de la ciudad. El universo total era entonces de 250 policías municipales.

Instrumento

Se estructuró un cuestionario de 33 preguntas cerradas, de opción múltiple. Las preguntas aludían a comportamientos y hechos en torno a la cultura de la legalidad.

Algunos de los resultados obtenidos

Datos generales

Los policías, en su gran mayoría, eran hombres, como en todas las corporaciones nacionales. Sin embargo, la presencia femenina (13 por ciento) fue un poco mayor que en la policía preventiva del D.F. (con sólo 10 por ciento).

Género	%	FA
Masculino	87	148
Femenino	13	22
Total	100	170

El 66 por ciento de ellos tenían entre 21 y 40 años, destacándose la presencia de 33 por ciento de los entrevistados en la calle en funciones con más de 41 años de edad.

En esta corporación, uno por ciento de policías tenía entre 15 y 20 años; 31 por ciento, entre 21 y 30 años; 35 por ciento, entre 31 y 40 años; 23 por ciento, entre 41 y 50 años, y 10 por ciento con más de 51 años.

1. Edad		
	%	FA
15-20	1	1
21-30	31	53
31-40	35	60
41-50	23	39
51-60	6	11
61 o más	4	6

En cuanto a la escolaridad es interesante el hecho de que más del 80 por ciento de los policías hayan cursado la secundaria. El 45 por ciento de los integrantes de la muestra había estudiado hasta secundaria, y el 39 por ciento, también la preparatoria.

Sorprende el nivel de escolaridad de esta corporación, teniendo en cuenta que antes no se exigían estudios formales a quienes ingresaban a las policías. De hecho, este perfil de escolaridad es muy alto para cualquier policía municipal, que generalmente es el más bajo de todo el país. En el nivel nacional, 68 por ciento de los policías municipales tiene estudios básicos, y 25 por ciento,

preparatoria. Al comentar con las autoridades lo excepcional de los hallazgos, éstas los ratificaron y afirmaron que eran un logro de la profesionalización de la policía de Cuernavaca. No obstante, tenemos muchas dudas en cuanto a la forma en que estos policías consiguieron un perfil escolar tan alto.

Nivel escolar		
	%	FA
Primaria	8	13
Secundaria	45	76
Preparatoria	39	67
Licenciatura	4	6
Maestría	0	0
Técnico	5	8
	100	170

Por otra parte, el nivel de estudios no parece incidir en la cultura de la legalidad de los policías de Cuernavaca. Veamos los resultados al respecto.

Respecto a la ley

De las respuestas que dieron los policías en relación a la utilidad de la ley encontramos que para ellos (45 por ciento) la ley no sirve para nada o sirve sólo a los ricos y a los políticos para que se enriquezcan más.

En Morelos la ley		
	%	FA
No sirve para nada	5	8
Sirve para que los ricos y los políticos se enriquezcan más	24	40

Sirve para que los ciudadanos podamos convivir mejor	25	43
Sirve a los intereses de las autoridades	16	28
Sirve a los intereses de la sociedad	30	51
	100	170

Para 5 por ciento de ellos, la ley en Morelos no sirve para nada. El porcentaje es bajo, pero contundente. El 24 por ciento dijo que la ley sirve para que los políticos y los ricos se enriquezcan y el 16 por ciento aseguró que es para favorecer los intereses de las autoridades. El 55 por ciento respondió que sirve para convivir mejor.

La mayoría de los policías dicen que la ley no se aplica conforme a derecho o sólo a veces. De los policías encuestados, sólo el 22 por ciento afirmó que la ley se aplica conforme a derecho. El 33 por ciento dijo que sólo a veces; 41 por ciento que no se aplica así, y 4 por ciento que no sabía.

El 97 por ciento de los policías dijo que las autoridades, los empresarios, la sociedad, los políticos y sus respectivos partidos son el principal obstáculo para que México sea “un país de leyes”. Sólo uno por ciento incluyó a los policías como parte de este proceso. Es significativo en estas respuestas que los policías no se incluyen como parte de lo que acontece en relación a la aplicación de las leyes.

Los policías también se excluyeron cuando se les preguntó quién era responsable de la corrupción del país. La gran mayoría, 95 por ciento, culpó a las autoridades, a la población, a los narcotraficantes; sólo 5 por ciento se refirió a los policías como culpables de la corrupción.

El 28 por ciento de los policías expresó que la justicia puede aplicarse por propia mano. Impresiona que a pesar de que gran parte de las respuestas dadas buscan acercarse al deber ser, en esta pregunta haya un porcentaje tan elevado de quienes consideran que es posible hacer justicia por propia mano. El 13 por ciento, afirmaron que si el gobierno no hace nada para que se cumplan las leyes, uno tiene derecho a hacerse justicia por propia mano; el 10 por ciento dijo que no está ni de acuerdo ni en desacuerdo en ello.

En el mismo sentido, 27 por ciento de los policías consideró que cuando uno es testigo de un delito lo más conveniente es no meterse, y 26 por ciento, que en caso de tener un problema con la ley lo mejor es buscar a alguien con influencias. No meterse es asumir que a uno no le corresponde, que los delitos son asunto de otro y, en el mismo sentido, la ley me es tan ajena que para relacionarme con ella necesito pedir ayuda.

Asombra que 21 por ciento de los policías encuestados dijeran que, según las circunstancias, se puede torturar a un delincuente. La realidad es que tales actos están tan difundidos que la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en 2009, los prohíbe explícitamente. En su artículo 40, fracción V dice: “abstenerse en todo momento de infligir o tolerar actos de tortura, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales”.

Por otra parte existe la creencia de que los asuntos de la policía deben de ser secretos, prácticamente todos los entrevistados 97 por ciento opinó que la policía como institución no debe de ser transparente.

Respecto a los derechos humanos

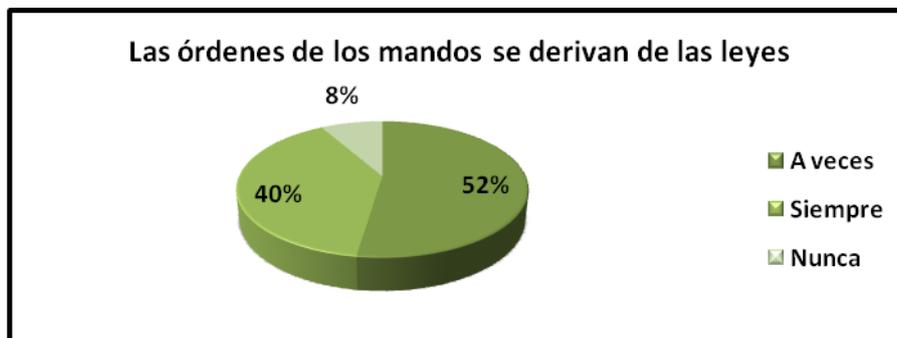
Un buen número de policías, 72 por ciento, estuvo de acuerdo en que los derechos humanos benefician a los delincuentes, y dejó muy claro que tales derechos no tienen nada que ver con la legalidad. Lo cual demuestra, de paso, lo poco que han servido los innumerables cursos que sobre el tema se han impartido.

1. Los DH benefician a los delincuentes		
	%	FA
En desacuerdo	15	26
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo	13	22
De acuerdo	36	61
Totalmente de acuerdo	36	61
Total	100	170

El 74 por ciento de los policías encuestados aseguró que los derechos humanos limitan el éxito de sus acciones, igual que han afirmado los policías del D.F. En su opinión son derechos que afectan negativamente a su trabajo. Esto coincide con el punto de vista de los policías en otras corporaciones, algunos de los cuales refieren que antes tenían *manos libres* para ejercer sus funciones y ahora se sienten atados, por lo que no pueden cumplir con eficiencia (Azaola, 2006, p.55)

En relación con ellos mismos

Una tercera parte de los policías, 32 por ciento, dijo que en ocasiones ha recibido humillaciones provenientes de sus mandos; 4 por ciento, que siempre las recibe, y 64 por ciento, que nunca.



El 60 por ciento de los policías afirmó que las órdenes que les dan sus mandos sólo a veces o nunca (8 por ciento) se derivan de las leyes. Consideran que su trabajo es cumplir las órdenes de sus superiores, independientemente de la legalidad. Elena Azaola (2006) asegura que en la cultura policial “se hace sentir a los subordinados que las órdenes que reciben de manera verbal deben acatarse como si fueran ley. Es más, aun si las órdenes contradicen a las leyes o si son absurdas o aberrantes, se espera que los policías las acaten de manera incondicional” (p 55)

Sin embargo, el 40 por ciento dijo que las órdenes de su mando sí se derivan de la ley y aún más allá, según el 61 por ciento, también los problemas entre compañeros de la corporación se resuelven conforme a la ley. Por lo cual, aseguraron, todo funciona de acuerdo con los reglamentos establecidos.

No obstante, de acuerdo con Ernesto López Portillo (2000, p 6) “lealtad, complicidad, impunidad y autonomía, son los ejes de un complejo mecanismo del comportamiento de las instituciones policiales en México”. Tal es así que 24

por ciento de los policías aseguró que la corporación no funciona en consonancia con los reglamentos establecidos, y 18 por ciento, que los problemas entre compañeros en la corporación no se resuelven conforme a la ley. Para el 21 por ciento esto sucede sólo en parte.

Consideramos que este núcleo de respuestas tiene particular importancia para entender el comportamiento de los policías con la población. Las relaciones de dominio a las que son sometidos cotidianamente, sin sujetarse a la ley, determinan la forma en que tratan a los ciudadanos cuando son ellos, los policías, quienes están posibilidad en de mandar.

La mitad de los encuestados, 52 por ciento, dijo que últimamente han tratado a policías menos corruptos que los de antes. No obstante, pocos meses después de hacer esta encuesta, un operativo federal detuvo a varios policías de esta corporación, incluido el director, por sus vínculos con el narcotráfico.

De los encuestados, 88 por ciento afirmó conocer el Manual de Uso de Fuerza de la corporación. Es éste, otro dato sorprendente en dos sentidos, uno: lo más común es que las corporaciones policiacas no tengan este tipo de manual y dos cuando lo tienen los elementos no lo conocen. Sólo 12 por ciento de los encuestados desconoce los manuales para la policía, sobre el manejo de la fuerza (no todas las corporaciones tienen este tipo de manuales). Nosotros también tuvimos la oportunidad de conocerlos.

Por último, 89 por ciento de los policías dijo que respeta la ley entre 8 o más, en una escala del 1 al 10. El 52 por ciento aceptó haber sido víctima de delito en el último año y haber denunciado; el 23 por ciento reconoció haber “dado mordidas.

La mitad de los policías, aseguró que respeta y obedece las leyes porque es un deber moral; 29 por ciento, porque nos conviene a todos, y 21 por ciento, para evitar castigos. He aquí una buena representación de las diversas doctrinas de la legalidad.

En la manera como reaccionan los policías cuando sienten que alguien ha violado sus derechos encontramos, una vez más, su indeferencia a la ley como recurso natural y primario de su comportamiento. Además aluden a su autoridad cuando de sí mismos se trata, porque en lo general afirman no tener ninguna.

Una tercera parte hace uso de su autoridad cuando considera que una persona ha violado sus derechos; el 2 por ciento la amenaza; el 52 por ciento enfrenta la situación y el 15 no hace nada.



Otros hallazgos

Un buen número de policías, 88 por ciento, consideró que los problemas del narcotráfico afectan de manera importante la vida cotidiana de la sociedad.

Casi todos los policías, 92 por ciento, consideró que nunca, por ningún motivo, se le puede pegar a una mujer; 8 por ciento dijo que en algunas circunstancias se justifica. Se trata de una medida menor a la media nacional, que es de 12 por ciento, según encuesta de Constitucionalidad hecha por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (Concha et al, 2004, p 30)

Para 76 por ciento de los policías encuestados, las normas en la casa se deben discutir entre todos, incluso con los hijos; 12 por ciento dijo que no; 11 por ciento que a veces y uno por ciento, que nunca.

En resumen:

En el momento de la encuesta hubo algunas diferencias objetivas entre el perfil general de la policía municipal de Cuernavaca y el común denominador de otras policías municipales del país.

Como ya se mencionó, el perfil de los policías municipales de Cuernavaca tiene claras diferencias con el perfil de las policías municipales del país, inclusive con la policía preventiva del DF. El número de mujeres es mayor que en otras e incluso una mujer es directora de una división. El nivel de estudios es sorprendente y el rango de edad muy amplio. Sin embargo, no encontramos diferencias en las respuestas, atribuibles a las diversas edades o niveles

académicos de los policías encuestados. Como ya habíamos señalado tenemos dudas razonables acerca de la legalidad de los estudios que han acreditado a estos policías, el 33 por ciento tiene más de 41 años de edad y el 45 por ciento de ellos tiene la secundaria

La cultura de la legalidad de los policías municipales de Cuernavaca Morelos no se deriva de la ley, la cual tampoco regula las relaciones entre sus miembros. Los integrantes de la corporación no consideran el estado de derecho como marco referencial de su comportamiento, por eso, la ley no está en el centro de sus acciones.

“El principio de legalidad busca brindar seguridad jurídica y minimizar las oportunidades para que las autoridades se aparten de sus principios legales.” (Zepeda, 2008, p 135) Sin embargo, para ellos la aplicación de la ley es “a según”, el 74 por ciento dice que la ley no se aplica conforme a derecho, el 45 por ciento afirma que la ley no sirve para nada, el 21 por ciento dice que la tortura, en ocasiones, es válida, el 72 por ciento dice que los derechos humanos obstruyen su trabajo. De sus respuestas queda absolutamente claro que no han estructurado su función social en relación a la ley, ni al estado de derecho. Es una realidad que la discrecionalidad, como ya acotábamos al inicio de este trabajo, es el eje de su ejercicio público.

En lo particular la creencia, aún vigente, como en las demás corporaciones policiales del país, de que **los derechos humanos benefician a los delincuentes** e impiden que los policías realicen su trabajo es una evidencia de lo ajena y limitada que es su comprensión del estado de derecho. Por supuesto, a la base de esta situación está su de-formación acerca del ser policía. Desde luego este punto es una gran llamada de atención en dos sentidos, uno: para las corporaciones policíacas que han gasto millones de pesos en capacitación, y otro: para las entidades capacitadoras.

Otra respuesta alarmante es la idea de que no debe haber transparencia en las corporaciones policíacas, ¿a qué se debe la convicción de que la sociedad no debe de conocer abiertamente las acciones de la policía? ¿por qué consideran que ellos deben de ser tratados de manera distinta?

Por otro lado, al **interior de la corporación** el dominio-sumisión es el patrón de comportamiento que rige el funcionamiento de la misma. Esto reafirma en el policía la idea de que él está para obedecer las órdenes de sus superiores, **sin importar la legalidad de la orden**, dada esta práctica cotidiana.

La humillación es uno de los instrumentos de control utilizado por los mandos y favorece la repetición del círculo de comportamiento dominio-sumisión, cuando el policía, con el poder institucional sale a la calle a relacionarse con el ciudadano.

Al igual que el **control discrecional** al que el policía está sometido continuamente, ellos reconocen que emplean su fuerza en situaciones que les competen en lo personal y si así les conviene exigen respeto y sumisión so pena de hacer uso de la violencia. Los policías asumen que las leyes no se cumplen por culpa de otros actores de la sociedad, y en ningún momento se consideran parte del problema.

Reflexiones finales

Las preguntas de esta encuesta son limitadas y están orientadas por el programa *Recuperando lo Nuestro*, que se desarrolló después de construir los diagnósticos iniciales de los diferentes actores con los que se trabajó. Sin embargo, las respuestas son suficientemente significativas como “representaciones, valores, reglas y normas de conducta” que orientan acciones cotidianas de los policías, en un determinado espacio social, donde la cultura de la legalidad es básicamente la misma para todos los actores sociales; cada uno se asombra del comportamiento del otro por una incapacidad dominante para reconocer que se trata de formas que están en la base de estilos compartidos de construcción social.

Evidentemente el concepto del “deber ser” juega un papel en las respuestas que dan los policías encuestados, no obstante un alto porcentaje de ellos demostró cierta inocencia ante preguntas muy obvias relativas al “deber ser” legal, ya que al contestar evidencian un razonamiento muy alejado de la legalidad. Lo anterior nos hace ver la apremiante necesidad de trabajar con profundidad y profesionalismos para cambiar la cultura de la ilegalidad dominante, hacia una cultura de la legalidad derivada de un sistema de valores y principios apegados a la ley.

Desde que se agudizó el problema de la inseguridad, se ha estado trabajando con los policías de todo el país. Gracias a ello, en alguna medida ha habido cambios en aspectos relacionados con la formación, el salario, equipo, los controles, sin que se consiga ningún avance proporcional a los esfuerzos realizados. Sin duda, hay un punto básico que permanece igual entre los ellos. **La cultura de la legalidad de los policías de Cuernavaca no se deriva de la**

ley, hecho que se traduce en una incapacidad funcional de los policías para cumplir con su responsabilidad.

Los policías reciben órdenes de sus mandos y tienen que cumplirlas; a veces, dicen ellos, el cumplimiento de esas órdenes se ve afectado por la población misma y los límites que les imponen los derechos humanos. Así, los integrantes de las corporaciones policíacas se perciben como ajenos al mando, a sus compañeros, a la población y a la ley. Claro está, que mientras la cultura de la legalidad, continúe siendo una cultura que parte de ideas como la ley no sirve para nada, los derechos humanos obstaculizan el trabajo de los policías, y ellos son sólo un elemento que obedece sin ningún tipo de responsabilidad, la impunidad, la corrupción y la inseguridad continuarán siendo parte de nuestra cotidianidad.

Así, resulta imprescindible que se modifique la percepción que los policías tienen de sí mismos y la función de las corporaciones a las que pertenecen, de su relación con la ley y de su relación con la población para construir escenarios que conduzcan a una sociedad segura para transitar a una sociedad realmente democrática.

La desigualdad de nuestra sociedad limita los espacios de interrelación de los diferentes actores sociales, los reduce y asfixia. Los políticos, las autoridades, los ricos son actores sociales con los que pocas veces los policías se encuentran, dialogan, discuten, comparten, por lo que se constituyen en símbolo del poder, de la imposición, de lo negativo, de lo ajeno. Tales actores son señalados como los responsables de lo que acontece en la sociedad. El espacio de lo cotidiano está vacío de experiencias personales; la construcción de lo social tiene que pasar muchas veces por los medios y éstos fragmentan, oponen: unos son los dueños, otros son los malos o, en el “mejor” de los casos, las víctimas. Los policías se excluyen de toda responsabilidad social, y podemos preguntarnos, ¿se piensan a sí mismos como constructores del orden social?, ¿se identifican como actores formales? ¿consideran que su función es hacer cumplir la ley?

La construcción de sí mismos es en oposición al otro, no se perciben como *parte de* y saben que en cualquier momento puede salir de la corporación. De ella obtienen algunos beneficios, pero no se asumen como parte constitutiva de ella. En los últimos años, se ha resquebrajado la llevada y traída lealtad corporativa y cada día aparecen policías que tienen nexos con el narco. De hecho, como ya señalábamos, más de 100 policías de Cuernavaca fueron

detenidos siete meses después, de que aplicamos la encuesta, por supuestos nexos con el narcotráfico.

Nada indica que a pesar del gran presupuesto destinado a los cuerpos de seguridad nacional, se esté trabajando en reconstruir ese tejido social, deshecho por la desconfianza, el resentimiento y la negación del otro. El mundo institucional puede ser vertical, pero si el otro es sólo un subordinado que sólo debe obedecer, y no es reconocido como parte de la institución, como parte de la administración pública, como parte de la ciudadanía, entonces es un extraño con intereses personales y nada más. Pareciera que los esfuerzos por recuperar la imagen institucional no se articulan en la dinámica de construcción social, de tal manera que los policías puedan hablar *del otro*, como parte de su propio mundo de vida.

La profesionalización de la policía, no puede darse sin tomar en consideración la cultura dominante hoy, en particular la cultura de la legalidad. Los procesos culturales están en el centro de los cambios sociales y es imperativo que las políticas públicas marquen tendencias congruentes en ella para aproximarnos a los cambios deseados.

Recuperando lo Nuestro trabaja en la construcción del espacio social, de la identidad y del sentido de pertenencia a un cierto ámbito: *lo nuestro*, que perdemos y que necesitamos trabajar entre todos para recuperarlo. Resignificar la cultura de la legalidad es un instrumento esencial de la política pública de un estado democrático, los esfuerzos locales son importantes, pero fragmentados son insuficientes. Necesitan fortalecerse con políticas públicas que marquen tendencias generales en el mismo sentido.

Referencias

Aguilar Carmín, Héctor, El México vulnerable. *Un recuento de las zonas vulnerables de México a la hora del cambio*, Nexos, México, marzo 1999, p35-39

Almada Ramón, H. *Policía siglo XXI*, Editorial Funda, México, 2002.

Alvarado Arturo. *El desafío democrático de México: la seguridad y estado de derecho*, Editorial Colegio de México, México, 2001.

Azaola Elena. *Imagen y autoimagen de la policía de la ciudad de México*, Editorial Coyoacán-CIESAS, México, 2006.

Concha, Fix Firro, Flores y Valadés, *Cultura de la Constitución en México*, Ed IJ-UNAM, México, 2004

Cuéllar Angélica. *La ley y los conflictos sociales*. Editorial UNAM, México, 2006.

Deloya Guillermo. *El estado de derecho en México*, Editorial Porrúa, México, 2007.

Krotz Esteban. *Antropología jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del derecho*, Editorial Anthropos-UAM, España, 2002.

Krijt D, *Violencia y pobreza en latinoamerica: los actores armados en IN,seguridad y Violencia en Pensamiento Iberoamericano, # 2 Argentina, 2007*

Ley de Seguridad Pública del Estado de Morelos, gobierno del Estado de Morelos, 2003.

Lomnitz Claudio. *De la construcción de la ciudadanía*, Metapolítica, vol. 4, julio, México, 2000.

López Portillo Ernesto,
La policía en México: función política y Reforma, Ed Insyde, México, 2000
Educación y entrenamiento policial para la democracia en La reforma de la justicia en México, Ed El Colegio de México, México, 2008

Martínez de Murguía Beatriz. *La policía en México*, Editorial Planeta, reimpresión, México, 1999.

Editorial, Metapolítica #53, México, 2007, p2

Rubio y Jaime, *El acertijo de la legitimidad*. Ed FCE-CIDAC, México, 2007

Sánchez Cordero, *Cultura de la legalidad: algunos significados de una frase que debiera ser parte de nuestra vida cotidiana*, Derecho y Cultura # 2, México, 2000

Nexos, “*Civilidad y ley, zonas de la vida pública*” Nexos, num 261, septiembre 1999

Secretaría de Educación Pública (SEP). *Formación ciudadana, Cultura de la Legalidad*, México, 2006.

Tello Peón Jorge. *Reflexiones sobre el impacto de la inseguridad en las empresas*, Foreign Affairs, ITAM, vol. 7, Núm. 2, México, 2007.

Tello Nelia,
La inseguridad pública una mirada desde las relaciones entre la policía y la población, Ed Insyde, México, 2005
(coord.), *Encuesta a la policía del D.F.*, documento de trabajo, México, 2005.
y Reyes Efraín. *Manual de cultura de la legalidad*, EOPSAC, México, 2009.

Zepeda Leucona,
Desafíos de la seguridad ciudadana y la justicia penal en México, documento preparado en el marco del proyecto, Participación Ciudadana en la Reforma de la Justicia, realizado por la Fundación para el Debido Proceso Legal y el Centro Nacional para Tribunales Estatales en México durante 2003-2004, con el apoyo de USAID-
La investigación de los delitos y la suversión de los principios del sistema penal en México, en *La reforma de la Justicia en México*, Ed El Colegio de México, México, 2008

