
POLICIA, PROFESION Y ORGANIZACION: HACIA UN MODELO INTEGRAL DE LA POLICIA EN ESPAÑA

Manuel Martín Fernández

RESUMEN. La policía se puede analizar como una función del Estado, como una profesión o como una organización. En este artículo se hace una aproximación al tema desde estas tres perspectivas para acabar cuestionando el papel de la policía como simple garante de la ley y el orden. El policía debe resolver problemas de los ciudadanos al mismo tiempo que protege el interés general de la colectividad. El modelo de policía integral presentado es, en opinión del autor, el que mejor responde a estas demandas.

Son muy escasos los estudios sobre la policía existentes en nuestro país. Es necesario, sin embargo, abordar dicho estudio para entender no sólo los procesos de control social formal, de los que la policía es una parte fundamental, sino la propia estructura de la sociedad. El hecho de que apenas existan esos estudios en España no significa que no se haya dado una constante evolución en los sistemas policiales tendentes a adaptar la policía a la realidad social de cada momento. Este desarrollo histórico ha ido muy ligado a la distinta concepción de la sociedad de las tendencias políticas imperantes en cada momento. Sin embargo, a pesar de esta clara dependencia, permanentemente aparecen referencias a la profesión o a la falta de profesión para explicar los resultados concretos de esa evolución. Es especialmente en la segunda mitad de este siglo cuando la demanda de profesionalización de la policía se convierte en un elemento obligado de

referencia en toda valoración de la actividad policial y en cualquier aproximación a la realidad de los cuerpos policiales.

Esta referencia constante a la profesionalización no es exclusiva de nuestro país. Desde principios de siglo, y especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, en las sociedades de nuestro entorno cultural aparece esta demanda constantemente. Es posible que esto se deba a que fue entonces precisamente cuando bruscamente la sociedad se hace más compleja y el conflicto pasa a formar parte natural de la vida en común. La policía, hasta entonces, tenía «el enemigo» muy bien definido en unas clases sociales o actividades concretas. Sin embargo, poco a poco las cosas dejan de estar tan claras y se busca en la falta de profesionalización de la policía la respuesta a la crisis que la situación provoca con fuerza creciente. Se habla frecuentemente de la profesionalización de la policía como una garantía de mayor eficacia; sin embargo, el uso del término profesional aplicado a la policía suele resultar ambiguo y en la práctica su significado depende de la persona o grupo que esté utilizando el término.

Esta demanda de profesionalización es una constante a través de los años y las diferentes circunstancias políticas y sociales, que se repite en cualquier análisis de la policía. No son sólo los propios políticos o los estudiosos del tema policial sus únicos defensores, sino que está presente en toda aproximación a la policía que se realice desde cualquier ámbito o sector. Esta generalizada unanimidad en demanda de profesionalización de la policía nos lleva a concluir que las organizaciones policiales no se comportan aparentemente como organizaciones profesionales, o no lo hacen en la medida que de ellas se espera.

El uso del término profesionalización, sin embargo, se adopta en todos los casos sin un acuerdo previo sobre si la policía es realmente una profesión, una ocupación o simplemente una institución del Estado más o menos funcionarizada. Parece claro que actualmente es difícil hablar de profesión policial desde una perspectiva estrictamente sociológica. Hay una clara dependencia de la Administración. No hay ninguna exclusividad en la defensa y enriquecimiento de un cuerpo de conocimientos. Existe escasa posibilidad de influir corporativamente en los procesos de selección o en la concesión de licencias para ejercer la profesión. En muchos casos falta control sobre la formación y socialización de los nuevos miembros. Todo esto, a lo que deberíamos añadir la falta de reconocimiento social como una profesión, hace que sea más un deseo que una realidad la existencia de esa pretendida profesión policial. Sin embargo, la evolución de la demanda social en el ámbito de la seguridad y la calidad de vida ha creado un vacío que organizaciones privadas están ocupando rápidamente y que recomiendan el análisis actual de la policía y sus posibilidades reales de evolucionar en el futuro con parámetros profesionales. Analizar esta realidad implica diferenciar tres ámbitos interrelacionados pero con sus propias dinámicas estructurales: la policía *como función*; la policía *como profesión*; y la policía

como organización. Todo ello a fin de estructurar el modelo de funcionamiento que responda mejor a las expectativas sociales actuales.

POLICIA COMO FUNCION

En primer lugar, se hace preciso definir operativamente lo que significa policía para diferenciar claramente cada uno de los aspectos del problema y las diferentes acepciones a las que nos queremos referir cuando hablamos de policía. El término «policía» se refiere genéricamente al mantenimiento del orden y a la adecuada disposición de cada uno de los elementos que constituyen un sistema. De esta forma, podemos hablar, por ejemplo, de «normas de policía» al hablar de los reglamentos referidos a la calidad de vida y la buena convivencia de la colectividad, o de «revista de policía» cuando controlamos el estado de limpieza y la adecuación de un lugar o de un conjunto de personas. Siguiendo estos ejemplos, la «policía administrativa» sería la actividad de la Administración por la que ésta limita, en el uso de sus facultades, los derechos de los administrados en beneficio del interés público. Hablar de policía es, pues, hablar del mantenimiento de un orden determinado y preestablecido, por lo que los conceptos de policía y de orden están íntimamente relacionados.

Etimológicamente, el término policía procede del griego *Politeia*, y se refiere al orden y buena disposición entre todos los miembros de una colectividad, en este caso de la *Polis* o ciudad. Así, pues, al referirnos a la policía hacemos referencia al estado general de las cosas dentro del contexto a que se asocie el término. Policía es el orden en que se sitúan diversos elementos en relación al conjunto donde pertenezcan. Si el término se aplica a la relación entre personas, a su vida colectiva en una sociedad, nos referimos al orden existente en sus interrelaciones como colectividad y a la adecuada disposición de cada uno de sus miembros en relación al conjunto social.

La *actividad policial* sería, por otro lado, aquella encaminada a limitar los comportamientos individuales en función de lo que puedan perjudicar al resto de la sociedad o reglamentándolos de la manera que mejor puedan contribuir a la buena convivencia colectiva. Desde esta perspectiva, en nuestra sociedad esta función referida a la globalidad de la vida en común es patrimonio del Estado. Una de las características primordiales del Estado moderno es, precisamente, el monopolio del ejercicio de la actividad policial para regular la convivencia ciudadana, limitando la libertad individual en beneficio de la colectividad. Sólo el Estado está legitimado para el establecimiento de normas y medidas coercitivas tendentes al mantenimiento del orden y la seguridad. Asimismo, sólo el Estado puede recurrir legítimamente al uso de la fuerza para conseguir mantener ese orden establecido mediante el recurso al aparato de control social formal del que

los cuerpos policiales son sólo una parte. El Estado puede estructurarse políticamente de las maneras más diversas, pueden existir administraciones, gobiernos o regímenes políticos diferentes, pero en todos los casos las limitaciones a la libertad individual para posibilitar la vida en común sólo pueden ser globalmente administradas por el Estado.

Cuando algún gobierno concreto rompe el difícil equilibrio necesario entre el binomio libertades-limitaciones para sus ciudadanos y hace un uso desproporcionado de su poder, o usa el mismo para beneficiar intereses diferentes de los generales de la colectividad, se produce una distorsión que ataca precisamente al concepto mismo del término policía. Desde esta perspectiva, lo que popularmente se denominan «Estados-policía» serían precisamente la antítesis de la policía, pues sus gobiernos utilizan este poder de manera desproporcionada o en beneficio de unos cuantos y no de la colectividad en general.

La actividad policial no es, pues, una prerrogativa del Estado en general o de los poderes públicos en particular, sino una obligación de éstos para garantizar la vida en sociedad y la igualdad de derechos, limitaciones y obligaciones entre todos sus miembros. Esta visión del término «policía» como una actividad del Estado, que puede materializarse en diferentes áreas de actuación, nos lleva a los órganos de la Administración especialmente encargados de la actividad policial en uno o varios campos de actuación.

Cuando nos referimos a la policía como un órgano concreto, y no ya como una función, estamos hablando de un colectivo funcional que tiene encomendada una parte de la actividad policial global del Estado. Cualquier ciudadano puede contribuir por medio de propuestas, denuncias o similares a la buena convivencia y a la mejora del orden y de la calidad de vida de su colectividad, es decir, puede colaborar en el mantenimiento del adecuado «estado de policía» de su barrio o de su población. Sin embargo, únicamente los órganos administrativos específicamente encargados de la aplicación de la actividad policial del Estado de manera general tienen la consideración genérica de policía. Son órganos de la Administración que actúan como *agentes de la autoridad* que legítimamente esté encargada de legislar o decidir en esa materia. Es decir, la autoridad con capacidad para ejercer la actividad de policía, patrimonio exclusivo del Estado, cuenta con unos agentes encargados de operativizar sus disposiciones vigilando su cumplimiento.

La actividad policial de los poderes públicos y, por tanto, la actuación de los agentes de la autoridad que constituyen los cuerpos policiales tiene como finalidad última el mantenimiento del orden. En una sociedad democrática, el mantenimiento del orden debe entenderse como el equilibrio entre las diferentes fuerzas sociales y el establecimiento de cauces de resolución de los conflictos inherentes a toda sociedad compleja. Esto implica también el ejercicio de autoridad para dictar las normas que hagan

posible la convivencia y la legitimación social que haga las mismas mayoritariamente aceptadas. Implica, asimismo, el establecimiento de un aparato de control social formal que evite las disfunciones que se puedan provocar. Una parte esencial de ese aparato lo constituye lo que tradicionalmente la criminología define como «última ratio» del control social, es decir, el uso legítimo de la fuerza, uso que se delega genéricamente en la policía.

Lo que caracteriza, pues, los cuerpos policiales es la existencia de una autoridad de la que son agentes y que legitima su actuación. Esa autoridad puede ser, en nuestro país, municipal, autonómica o central, y sus correspondientes cuerpos policiales serán, en tanto, locales, autonómicos o centrales. Naturalmente, sus atribuciones se limitan únicamente a aquellos aspectos de la convivencia colectiva sobre los que tenga competencia dicha autoridad. La policía se caracteriza, también, por la posibilidad latente o explícita del uso legítimo de la fuerza en los casos y dentro de los límites que la ley establezca. El objetivo de la policía es la defensa de la ley y de las normas de las que la propia colectividad, a través de los órganos legalmente establecidos, se dote. Sin embargo, en un Estado democrático moderno, también la búsqueda del equilibrio social y el bienestar común es la justificación misma de la existencia de la policía. Esto implica la resolución de los problemas en las situaciones de conflicto y su prevención o derivación a otros órganos administrativos en su caso. Debe existir una clara adecuación de su actividad a aquellos aspectos que realmente contribuyan al equilibrio y la cohesión social, sin menoscabo del mantenimiento de la ley que caracteriza los cuerpos policiales.

Detener delincuentes, denunciar infracciones y hacer cumplir las leyes son tareas policiales, pero no son las únicas ni las que, en la práctica, mayor demanda policial generan. Los estudios sobre actividad policial nos indican que la policía dedica más del 80 por 100 de su tiempo a actividades no relacionadas con el Código Penal, y gran parte de ese tiempo es para actividades de tipo asistencial y de resolución de conflictos entre particulares (Reiss, 1971). Se pide a la policía que sea capaz de resolver problemas concretos de la colectividad y no sólo que detenga delincuentes o haga cumplir la ley (Goldstein, pp. 14-17).

POLICIA COMO PROFESION

El sistema policial se basa generalmente en una aparente incongruencia. Se delega el máximo poder coercitivo y decisorio en unos funcionarios que ostentan el más bajo nivel administrativo y laboral. Un policía puede tomar decisiones que afectan esferas importantísimas como pueden ser la libertad de movimientos, la intromisión en la esfera más íntima y privada, la coacción física e incluso, en casos extremos, la propia vida. Ese altísimo

poder es ejercido por personas a las que se exige un nivel cultural relativamente bajo y que ocupan uno de los niveles más poco considerados y poco retribuidos de la Administración Pública. El policía, en sus intervenciones diarias, tiene aparentemente un gran poder discrecional y, sin embargo, no dispone de autonomía real ni herramientas legales que permitan ejercer ese poder para solucionar conflictos sin que ello implique el incumplimiento de alguna norma.

El uso del poder discrecional por la policía ha sido tratado por muchos autores cuestionándolo frecuentemente. Bittner, por ejemplo, propone que cuando el policía actúa manteniendo la paz social ejerciendo su poder discrecional, actúa muchas veces de manera contradictoria a cuando lo hace como defensor de la ley. Según él, un policía invoca frecuentemente la ley cuando mantiene la paz, pero esta invocación es arbitraria, pues la usa sólo para resolver el problema que tiene en la mano (Simpson, p. 95). Esta dicotomía es más evidente en las tareas relacionadas con la moral y las llamadas buenas costumbres. En estos casos, existen frecuentemente normas y leyes que no son compartidas por la colectividad con las que interactiva el policía en un momento dado. En estos casos, usa su poder discrecional para adaptar la norma a la realidad. Esta adaptación es para muchos una puerta abierta a la corrupción y, en todo caso, una irregularidad, pues el policía debe limitarse a cumplir la ley en todo caso (Queralt, 1986). Aunque también es cierto que la aplicación estricta de la ley es sencillamente inviable en muchas ocasiones, por lo que el policía se ve obligado frecuentemente a inhibirse o a hacer interpretaciones que le hacen caminar por el filo de una navaja desde una perspectiva legal.

Este peligroso poder discrecional del policía no es tal en la realidad, dado que el poder discrecional del que dispone se limita al grado de incumplimiento de las normas y, por tanto, al riesgo de ser descubierto y sancionado, que el policía está dispuesto a asumir. El policía es un agente de la autoridad, lo cual implica que todas sus actuaciones tienen la consideración de mera ejecución de las disposiciones de esa autoridad. En algunos casos, como en el modelo inglés, el policía es agente de la ley, pero en España todos los cuerpos policiales tienen siempre la consideración de agentes de la autoridad. Apenas se le reconoce capacidad profesional para solucionar por sí mismo ninguno de los problemas a los que se debe enfrentar, mediante la aplicación de un cuerpo de conocimientos determinado. Sus intervenciones casi siempre deben derivarse a otros organismos o profesionales, excepto en las situaciones de crisis, en las que el simple uso de la fuerza permita restablecer el orden. Sus posibilidades de mediación, planificación de estrategias y objetivos y su incidencia real en el origen del problema, son casi inexistentes.

En una sociedad compleja, como son todas las de nuestro entorno cultural, se producen infinidad de contradicciones y conflictos que inevitablemente confluyen en la policía. El policía, por las propias peculiaridades

de su función, está constantemente recibiendo las consecuencias de esas contradicciones y conflictos sociales. En teoría, todos esperan que el policía haga cumplir la ley en su sentido más amplio; sin embargo, cuando éste trata de hacerlo se encuentra frecuentemente con la oposición de la propia comunidad. Por otro lado, los problemas que llegan al policía son de lo más variado y se espera que aporte alguna solución profesional a los mismos sin que, sin embargo, disponga de medios reales para hacerlo.

La tarea policial es consistente, en muchos sentidos, con las expectativas de la población. Estas expectativas varían en el tiempo y según la población de que se trate. Desde esta perspectiva, para un policía las diferentes tareas tienen una carga simbólica que las hace más o menos «*policiales*», pero estas concepciones varían entre especialidades y de acuerdo a los distintos niveles o jerarquías (Manning, 1977). Todo ello lleva a una situación en la que, en la práctica, la población mayoritariamente considera que la policía no resuelve, o no lo hace suficientemente, sus demandas de seguridad o mejor calidad de vida.

La policía dedica primordialmente su esfuerzo a la defensa de la ley y la captura de delincuentes. Desde una concepción muy extendida de los cuerpos policiales, todas las actividades que no se relacionen con esos esfuerzos no son tareas policiales. Aparece así el mito policial según el cual el medio se convierte en fin. Según esa concepción, el objetivo de la policía no es el mantenimiento de la convivencia y la cohesión social, ni la resolución de problemas, sino evitar que se incumpla la ley y detener para su castigo inmediato a los que la incumplan. Esta concepción ha llevado a definir la policía como la misión imposible. La policía nunca acabará con el robo, la drogadicción ni la prostitución, por poner algunos ejemplos. En esos ámbitos, el propio mercado, con sus índices variables de paro, consumo o ahorro, es un mecanismo de control social infinitamente más eficaz que la policía (Reuss-Ianni, pp. 93-97).

La defensa de la ley, y todo lo que ello conlleva, es una tarea consustancial a la propia policía, pero la sociedad pide también a la misma un conjunto de actividades y respuestas a problemas de todo tipo que constituye en sí mismo un ámbito profesional bastante abandonado por las organizaciones policiales públicas. Ello ha propiciado el nacimiento de organizaciones privadas que van llenando estas carencias y avanzando mucho más rápidamente en la definición de un cuerpo de conocimientos propio en el ámbito de la seguridad y la calidad de vida de lo que lo hacen las organizaciones policiales públicas. Así, aparecen técnicos de seguridad integral, expertos en protección de personas y propiedades, gestores de recursos técnicos, humanos o informáticos en el ámbito de la seguridad y, en definitiva, la seguridad privada en todas sus acepciones. Los servicios privados de seguridad crecen vertiginosamente en todos los países industrializados. Frecuentemente llegan a superar ampliamente los recursos de la policía pública. Esto se debe a la falta de adaptación de la

respuesta que ofrece la policía pública a las expectativas de la sociedad, expectativas que, cuando el nivel económico lo permite, acuden al sector privado para su resolución.

Una de las causas de la falta de adaptación de las organizaciones policiales públicas a las demandas sociales es el hecho de que los responsables policiales y los estudiosos del tema abordan la función de la policía como un problema meramente intelectual, mientras que en realidad se trata de un proceso social. Se parte frecuentemente del presupuesto de que la Administración no puede estar condicionada en sus objetivos generales por la coyuntura social o por la evolución del mercado (Moore, 1991). La policía debería, desde esta perspectiva, mantener el orden y hacer cumplir la ley como objetivos prioritarios. El resto de actividades que puedan realizar, o su adaptación a la realidad que el servicio diario les pueda deparar, aparecen como meros aspectos marginales a dicho objetivo general. Sin embargo, el ciudadano en sus demandas invierte precisamente ese orden de prioridades y pretende que la policía le aporte soluciones puntuales a sus problemas concretos. El mantenimiento del orden y el cumplimiento de la ley son, desde esta perspectiva, meras consecuencias de la función policial. Para el ciudadano, los beneficios que espera obtener del servicio policial han de ser superiores a los costes que el mismo le cuesta, tanto de orden económico como de renuncias a la propia intimidad y libertad.

Por ello, en todos los países los servicios policiales públicos están cuestionados y se desarrolla a pasos agigantados el campo de la seguridad privada. En Estados Unidos ya supone más del doble que los efectivos de la policía pública, en otros países la superan ampliamente y en el resto su espectacular crecimiento hace prever un cambio sustancial en la seguridad pública de los próximos años. La explicación a este hecho es de índole fundamentalmente económica, pero en todo caso es evidente que se ofrece un producto para el que existe un mercado o demanda potencial clara. Su mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a las demandas del «cliente» hace que la seguridad privada, en sus más amplias acepciones, satisfaga más efectivamente las necesidades de quien tenga poder económico suficiente para su contratación.

La seguridad privada presenta para el consumidor indudables ventajas. La cantidad de seguridad que un individuo obtiene viene parcialmente determinada por sus propias decisiones individuales según la cantidad económica que esté dispuesto a pagar por ello. Por otro lado, al producir su propia seguridad con su dinero, puede dirigir ésta exactamente en la dirección que más le interesa o de la manera que considera que puede ofrecerle más protección o seguridad. El hecho de que desde la actividad privada se vaya configurando una respuesta a las demandas individuales y una capacidad de asesoramiento profesional en los más variados temas relacionados con la seguridad no es negativo en sí mismo. Sin embargo, la

realidad es que este desarrollo privado sólo puede contribuir al bienestar global de la colectividad como complemento a un servicio policial público, altamente cualificado y capaz de ofrecer a nivel general un servicio profesional que responda a esas demandas de la comunidad, al mismo tiempo que cuida del interés general y el cumplimiento de la ley.

Dejar la respuesta profesional a las necesidades concretas de los ciudadanos consumidores y sus sensaciones de inseguridad a los servicios privados, aunque esta respuesta pueda parecer más flexible y adaptada a la demanda, presenta muchos peligros. Algunos de estos peligros, siguiendo a Moore (1991), son los siguientes. *A priori*, representa la participación privada en un interés público como es la seguridad; sin embargo, en la práctica el nivel de seguridad obtenido por la población varía en función de sus diferencias de potencial económico, lo que conduce a una sociedad cada vez menos igualitaria. Si, por otro lado, la policía pública concreta sus esfuerzos en las áreas con escaso poder económico, disminuyendo su atención en aquellas zonas cubiertas por vigilancia privada, se corre el riesgo de acabar convirtiendo la policía pública en la policía de los pobres, a los que naturalmente aplicarán criterios de interés público, mientras en las zonas ricas reciben un servicio policial acorde a sus intereses particulares. Los recursos de todo tipo de la policía pública tenderían a disminuir al servir preferentemente en las zonas con un sector social menos capaz de influir en las decisiones presupuestarias y legales. Estos escasos recursos todavía se verían disminuidos ante el aumento de las demandas procedentes de las zonas con sistemas privados de seguridad. Las alarmas y avisos realizados por vigilantes particulares demandarían una mayor dedicación de la policía pública como soporte a esa vigilancia privada. Los servicios privados de seguridad tienden, pues, a aumentar las demandas a la policía, al tiempo que disminuyen sus recursos y la calidad del servicio que pueden prestar en los sectores sociales más desfavorecidos económicamente y que, paulatinamente, van quedando como el campo de acción de la policía pública.

La policía privada presenta otro grave problema que es, por un lado, la necesidad de resolver eficazmente las necesidades del particular que les ha contratado, por encima incluso del interés general de la población. Por otro lado, los recursos deben aprovecharse al máximo para obtener la máxima rentabilidad económica de la empresa de seguridad. Estos dos aspectos llevan a la paradoja de que la vigilancia privada ha de emplear más fuerza represiva en las situaciones de conflicto y con menos atención a las limitaciones legales que la policía pública. Esta debe dedicar muchos más recursos disuasorios y utilizar los mismos en el marco de la más estricta legalidad, lo que implica la limitación del uso de la fuerza, la protección de todas las partes en conflicto y la previsión de garantizar la eficacia procesal posterior. Considerando que un servicio privado puede ofrecer menores salarios, más flexibilidad en sus plantillas, menos formación y recursos

materiales menos sofisticados, su coste es menor que el de la policía pública. Por todo ello, el servicio público de policía ha de ser forzosamente más costoso económicamente y, desde la perspectiva del ciudadano que realiza la demanda, menos eficaz en la resolución expeditiva y rápida de su problema concreto.

Por todo ello, es necesario concebir la policía como un conjunto de profesionales desarrollando su función en organizaciones públicas, como otros lo pueden hacer en servicios privados de seguridad. La profesionalización de la policía es una garantía de eficacia y calidad de servicio. Según Broderick, una organización profesional comporta: mayor flexibilidad al cambio; descentralización; libre comunicación; equipos policiales; sistemas de incentivos; estructuras tolerantes, y dirección participativa. Por otro lado, en sociología se usa el término «*profesional*» para referirse a alguien que está instruido en un complejo cuerpo de conocimientos y que aplica estos conocimientos de una manera discrecional a una amplia variedad de problemas. Algunas de las características de las profesiones son tradicionalmente las siguientes: exigencia de un alto nivel educativo para poder acceder a la profesión, lo que implica frecuentemente formación de alto nivel especializada; un cuerpo de conocimientos propio; sublimación de la propia misión, que se ve de manera altruista e idealizada; un largo período de entrenamiento para los candidatos realizado por los propios profesionales; un código de ética; una licencia especial para poder ejercer o algún tipo similar de defensa contra el intrusismo; un control autónomo de la propia función; defensa de la calidad del servicio ofrecido y del avance de los conocimientos en su campo; orgullo de sus miembros por pertenecer a su profesión, y reconocido prestigio social (Broderick, pp. 197-198).

Frecuentemente, atribuimos a la falta de profesionalización de las policías la crisis que aparentemente sufren los cuerpos policiales en nuestro país. Sin embargo, la experiencia nos demuestra que si algún término aplicado a la policía puede caracterizarse por su ambigüedad y sus múltiples interpretaciones, éste es precisamente el término profesionalización. Se pide mayor profesionalización y, sin embargo, se dificulta o impide directamente la consecución de los elementos que caracterizan las profesiones clásicas. Es necesario, pues, empezar por considerar a los policías unos profesionales, tratándoles en consecuencia como tales, si queremos llegar a profesionalizar los cuerpos policiales. Si consideramos a los policías de base (el 80 por 100 de los cuerpos policiales) un soldado o un peón, no tiene sentido que sigamos exigiendo una profesionalización que es sencillamente imposible.

Todo lo anterior cuestiona la propia concepción que tenemos de la policía pública y las definiciones clásicas que de ella se hacen; según Bittner (1970), se puede definir una agencia policial como aquella que está autorizada a utilizar la fuerza sobre los ciudadanos en determinadas situaciones, y, según Skolnick (1972), la policía civil es una organización social

creada y mantenida con procesos políticos para reforzar las concepciones dominantes de orden público. Estas concepciones están hoy ampliamente superadas.

La necesidad de seguridad y calidad de vida crea un espacio profesional propio cuyo cuerpo de conocimientos es cada vez más definido. Se hace también necesaria la elevación del nivel de calidad del producto final, un perfecto conocimiento de las herramientas de que se dispone y una participación cada vez más decidida en la selección, formación y promoción de los nuevos miembros por parte de los propios profesionales de la seguridad. La iniciativa privada y la demanda social están poniendo las condiciones para que en un futuro cercano se desarrolle esta nueva profesión que podemos definir como de policía, técnico de seguridad o cualquier otro término similar. Se trata, en todo caso, de una profesión con diferentes niveles, puestos de trabajo y especialidades agrupadas en dos tipos de organizaciones bien delimitadas: las públicas y las privadas. En estas organizaciones, sólo las públicas deben cumplir las funciones policiales del Estado y ejercer el uso de la fuerza monopolizado por el mismo. Las organizaciones privadas tienen su propio ámbito de actuación en aquellos casos en los que financiar con recursos públicos necesidades claramente privadas y correspondientes a particulares concretos sería una clara desviación de lo que pudiéramos entender como de interés público.

POLICIA COMO ORGANIZACION

Las organizaciones policiales son entidades muy cerradas sobre sí mismas. Manning analizó estas organizaciones, encontrando que la policía no puede controlar el delito, por lo que debe dramatizar la apariencia de eficacia. Las organizaciones policiales tienen, por tanto, una manera de comportarse en público y unas prácticas privadas que nunca salen al exterior. La totalidad de actividades policiales es racionalizada hacia el público, e incluso ante los propios agentes, en términos que Manning llama «*el mito policial*» (Manning, pp. 18-39). El mito de la policía dedicada a detener delincuentes, luchar contra la droga y defender los intereses de las clases dominantes está, sin embargo, en crisis. La policía se enfrenta a la ambigüedad del «*enemigo*» contra el que luchar. Los conflictos entre intereses legítimos y la complejidad de los mismos, característicos de toda sociedad compleja, hace inviables las estructuras meramente burocráticas, las militarizadas como objetivo en sí mismo e incluso las llamadas profesionales, en las que es el profesional el que define los problemas y la manera de solucionarlos.

A lo largo de la historia, sin embargo, han ido variando los sistemas organizativos, objetivos y estructuras de las organizaciones policiales. A efectos de síntesis, se suelen agrupar estos sistemas en grandes modelos

policiales, cuya somera descripción puede ayudarnos a comprender la propia situación actual y la variedad de soluciones que se han intentado para adaptar la policía a la realidad social de cada momento. Los modelos más citados son el *tradicional*; el *burocrático* o militarizado; el *profesional*, que es en realidad una variación del anterior; el *comunitario* y, últimamente, los llamados modelos *mixtos*, entre los que se encuentra el *modelo integral* aquí defendido.

En el *modelo tradicional*, la decisión de los objetivos que ha de alcanzar la policía la toman los sectores o grupos con capacidad de hacerlo. Partidos políticos, caciques y grupos de presión, poderes económicos, religiosos, sindicales o de cualquier otro tipo influyen en la definición de estos objetivos en función de su poder en cada momento. La policía, en este modelo, se caracteriza por su dependencia de esos grupos que influyen en todos los niveles de la organización, su defensa de la ley está siempre mediatizada, la burocracia es rudimentaria y las líneas jerárquicas difusas en la práctica. Este modelo propicia la aparición de corrupciones y desviaciones de poder muy fácilmente. La generalización de este modelo, a principios de siglo, hizo aparecer durante los años cincuenta y sesenta un nuevo modelo tendente a reforzar las organizaciones policiales y aislarlas de la influencia política y las luchas partidistas. Este modelo, que algunos autores definen como *modelo burocrático* y otros como militar, se caracteriza por su fuerte jerarquía y centralización. La burocracia y la militarización son elementos de consolidación de la organización que garantizan la imparcialidad y evitan la arbitrariedad. La definición de los objetivos de la policía en este modelo viene determinada únicamente por la ley y los intereses del Estado. Son unas organizaciones muy normativizadas y cerradas, que se aíslan del entorno en su afán de limitar las influencias exteriores, a fin de evitar distorsiones en lo que consideran la función de la policía: el cumplimiento de la ley.

La rigidez de estos planteamientos, y la evidencia de que el simple cumplimiento de la ley no da respuesta a la infinidad de problemas a los que se ha de enfrentar la policía, hizo aparecer en los años setenta una serie de experiencias que se agrupan bajo la denominación común de *modelo profesional*, aunque el burocrático, en sus inicios, también había recibido esta denominación. El cumplimiento de la ley y la defensa del Estado sigue siendo aquí el objetivo prioritario, pero la profesionalización de las policías había de permitir adaptar la actuación policial a las necesidades sociales concretas. El talón de Aquiles de este modelo es, precisamente, el pretender que sea el propio profesional quien defina el problema y su método de solución más apropiado. En la mayoría de los casos, sin contar con las herramientas reales que permitieran esa solución y sin disponer del reconocimiento social de las profesiones consolidadas, cuyo papel en la definición de los problemas o de su campo de acción está mayoritariamente aceptado, como sería el caso de médicos y abogados. El

modelo profesional incide en la selección y formación de los agentes como elemento básico de la eficacia policial. La autonomía y descentralización son normas organizativas generalizadas, pero todo aquello que limite o dificulte la consecución de los objetivos marcados profesionalmente es inadecuado y distorsionador. Para las organizaciones que siguen este modelo, todo llega a ser un inconveniente para la eficacia profesional de la policía: los políticos, las leyes y la propia sociedad. Todo ello, sin contar con la dificultad de compatibilizar la pretendida profesionalidad con unas estructuras fuertemente jerarquizadas y burocratizadas.

El fracaso de este modelo dio paso al llamado *modelo comunitario*, propugnado por diversos autores que defendían que el único ente que puede definir el objetivo de la policía es la propia comunidad a la que van destinados sus servicios. Aparecieron así experiencias del tipo de los equipos de barrio, la resolución de problemas de la comunidad como objetivo policial y la descentralización zonal y funcional. La policía debe, en este modelo, integrarse en la comunidad, detectar los problemas que tiene en cada caso y adoptar su respuesta a ese entorno. Aparentemente, éste debía ser el modelo definitivo en las sociedades democráticas; sin embargo, la realidad es otra. En las comunidades se desconfía de lo diferente, la inmediatez es un fuerte condicionante y los valores particulares no forzosamente coinciden con el interés general de la colectividad global. En la práctica, difícilmente desde las comunidades concretas se pide a la policía la defensa de los más débiles, de los marginados, de los extranjeros, de las minorías. El pago de impuestos, el respeto de la ley o el interés general no siempre son las demandas más acuciantes que los ciudadanos de a pie transmiten a la policía. El modelo comunitario, aplicado estrictamente, puede contribuir a fomentar actitudes xenófobas, racistas y, en muchos casos, claramente fascistas.

El motivo del fracaso de todos los modelos anteriores hay que buscarlo en el hecho de que, en una sociedad compleja, la definición de los problemas que debe abordar la policía no puede provenir de una sola fuente. La variabilidad de las situaciones demanda organizaciones flexibles y que no renuncien a las ventajas que cada modelo pueda representar en un momento dado. Centralización o descentralización, jerarquía o autonomía, burocratización o simplificación administrativa, reacción o prevención, no son objetivos en sí mismos, sino sólo medios con los que responder a la situación. La definición de los problemas a cuya solución debe contribuir la policía debe provenir de la comunidad, pero también de la ley y el interés general del Estado, de los políticos y grupos sociales representativos de los diferentes intereses legítimos y de los propios profesionales de la policía. En definitiva, ninguno de los modelos anteriores puede responder por sí mismo a los complejos intereses antagónicos que comportan las sociedades modernas. Ello ha llevado a que las organizaciones policiales, que a finales de los ochenta y principios de los noventa buscan un modelo

alternativo, configuren organizaciones que recogen parte de diferentes modelos anteriores. Por ello, estas experiencias se agrupan en lo que podríamos denominar *modelos mixtos*. Estos modelos se plasman, en realidad, en organizaciones muy diferentes, pero que tienen en común la aceptación del principio de que la respuesta policial debe ser flexible y adaptada a la complejidad social. No hay un estilo de organización policial ideal, sino que cada situación, cada objetivo, requiere su propia respuesta y, por tanto, su propia organización. En L'Hospitalet de Llobregat (Barcelona) se puso en marcha en 1989 una experiencia que, aunque limitada a la Policía Local, se enmarca en esa filosofía mixta.

El modelo de seguridad pública desarrollado en L'Hospitalet podemos definirlo como *modelo integral* de policía. Este modelo constituye una síntesis de algunos aspectos característicos de otros modelos clásicos, especialmente el burocrático y el comunitario, junto a una concepción de las organizaciones policiales globalizadora y democrática. Su esencia, sin embargo, es la de considerar a la policía como un conjunto de profesionales, con un mismo cuerpo de conocimiento y objetivos generales, pero encuadrados en organizaciones distintas, aunque interrelacionadas. Estos profesionales cuentan con especialidades complementarias, que actúan dentro o fuera de la misma organización, pero formando parte de un mismo sistema de seguridad integral. El objetivo último de este sistema es el mismo para todos ellos: la seguridad pública y el bien común, pero también la resolución de los conflictos particulares. Dado que ambos aspectos no siempre son compatibles en la práctica, se debe buscar el equilibrio mediante organizaciones muy flexibles e integradas.

Todas las organizaciones policiales, en el ámbito de sus respectivas competencias y estructuras organizativas, deben formar parte de un mismo proyecto común que tenga como objetivo el servicio a la colectividad. Todo policía, por sí mismo o movilizándolo los recursos que sean necesarios, y sea cual sea la organización que disponga de ellos, debe intervenir buscando la resolución de los problemas detectados y facilitando las condiciones idóneas para que en lo posible no se produzcan más.

Este modelo integral, aplicado al caso español, implica tres niveles policiales, correspondientes a los tres niveles de administración recogidos en la Constitución: el local, el autonómico y el central, todos ellos con funciones diferentes, pero complementarias y tendentes al mismo objetivo. Esta distribución de funciones no puede implicar una compartimentalización inoperante, ni una exclusividad corporativa, sino que deberá adaptarse a la realidad de cada lugar y situación.

Toda la estructura policial debe girar alrededor de dos ejes básicos: las necesidades particulares de los equipos de barrio y los propios de policía del Estado o del interés general. Los equipos de barrio responden ampliamente al modelo comunitario, según el cual el principal objetivo es la detección de los problemas gracias a una perfecta implicación en el tejido

social y la movilización de los recursos necesarios para su resolución. El problema viene siempre definido por la propia sociedad o el sector de la misma en el que realiza su servicio el equipo de barrio. Estos equipos necesitan una gran autonomía y adaptación al barrio, al que tienen que aportar soluciones. Dados los escasos recursos de las Administraciones públicas, que imposibilitan la definitiva resolución de todos los problemas sociales, los equipos de barrio deben tener fácil acceso a esos recursos y contribuir a priorizar su utilización según las necesidades del barrio y la vivencia en el mismo de cada problema concreto. Estos equipos contribuyen a mejorar la calidad de vida del barrio, convirtiéndose en agentes dinamizadores del civismo y la cohesión social.

El segundo aspecto del modelo integral, es decir, los intereses generales de la comunidad o lo que podríamos definir como policía del Estado, debe estar también atendido por las organizaciones policiales. Difícilmente podremos esperar que las demandas sociales a los problemas a resolver que lleguen a los equipos de barrio sean siempre compatibles con los intereses generales de un Estado democrático, social y de derecho. Tal vez en algún caso, la obtención previa de licencias o el pago de impuestos para ejercer alguna actividad sea poco espontáneo por parte de un sector social determinado. Es posible que la defensa de los derechos de las minorías o de los más débiles no sea un objetivo surgido de un barrio cerrado sobre sí mismo. Los valores generales y el bien común no siempre coinciden con los intereses particulares de un sector o barrio concreto en un momento determinado. La policía debe, pues, combinar la defensa de la cohesión social y la calidad de vida de los pueblos y barrios en los que presta servicio con los intereses generales del Estado. Por ello, los equipos de barrio deben tener suficiente autonomía como para adaptar su actuación a las demandas cambiantes de su barrio, pero en un marco subordinado a las líneas jerárquicas de la estructura, a través de las cuales se debe garantizar la prioridad del interés global por encima del particular. También las unidades especializadas deben servir de herramienta al servicio de los equipos de barrio para la resolución de los problemas detectados, pero simultáneamente ha de ser un instrumento que garantice el interés comunitario.

La policía no puede ser sólo la policía del Estado y de la ley (modelo burocrático), pero tampoco únicamente de la comunidad en la que preste sus servicios (modelo comunitario). La policía debe atender de manera integral las funciones policiales necesarias para mantener la vida en comunidad. El control social formal es un objetivo policial, pero no más importante que la prevención de las situaciones de riesgo, la participación en la resolución de los conflictos privados.

Operativizar este modelo implica que la policía se organice en equipos de barrio con amplias facultades para tratar con los problemas cotidianos de la colectividad: pequeña delincuencia, conflictos entre particulares,

infracciones de mayor entidad o competencia de otros departamentos, deben ser canalizados a los mismos participando, en la medida de lo posible, del seguimiento de la evolución del expediente a fin de disponer de información que le permita actuar como la punta de lanza de la Administración en el tejido social. Este primer escalón debería, lógicamente, ser cubierto por las policías locales. Posiblemente, dadas las diferencias de tamaño, medios y circunstancias de los diferentes cuerpos de policía local, deberían agruparse orgánicamente a nivel supramunicipal hasta alcanzar el tamaño crítico por debajo del cual aparece la ineficiencia. Sin embargo, en todo caso, la dependencia funcional de los policías destinados en un municipio concreto debe ser ineludiblemente de la autoridad municipal. Sólo los alcaldes pueden ser los responsables naturales de la actividad policial a este nivel en su municipio.

Los equipos de barrio deben contar con el soporte de especialistas, unidades de intervención rápida y soporte administrativo suficiente para poder ser eficaces en la resolución de problemas. Estas unidades de soporte de primer nivel deben estar formadas por personal del mismo cuerpo o de la agrupación orgánica de policías locales establecida. En un segundo nivel, la policía autonómica debe ofrecer el soporte de medios y los recursos de todo tipo de los que las policías locales no puedan disponer por sí mismas. También debe dedicarse a la investigación de delitos de importancia y al mantenimiento de unidades de alta especialización o de intervención con masas. En las comunidades autónomas en las que no exista policía propia, esta función podría ser asumida por el Cuerpo Nacional de Policía, que, por tanto, debería adecuar su estructura al mapa autonómico. La Guardia Civil, por otro lado, debería constituirse como policía del Estado, dedicada especialmente a la delincuencia organizada y los delitos supraautonómicos. Esta distribución de competencias debe ir acompañada de canales de información, cooperación y movilidad funcional suficientes como para poder hablar en propiedad de un solo aparato de seguridad en el país, aunque dependiente de diferentes Administraciones y con ámbitos funcionales delimitados. Desde esta perspectiva, los servicios privados de seguridad deben responder a la misma filosofía y estar coordinados y controlados por los servicios públicos de policía en una relación de colaboración franca.

En este modelo no se renuncia al carácter reactivo de la policía, pues siempre será necesario disponer de los medios suficientes para dar respuesta rápida y eficaz a los conflictos en su fase aguda, pero el carácter preventivo, especialmente a partir de los equipos de barrio, debe ser la base del sistema. La definición de los problemas y, por tanto, los objetivos a conseguir por la policía debe provenir básicamente de la comunidad, pero también de los intereses generales del Estado, definidos a través de las leyes por los órganos políticos representantes de la voluntad popular y transmitidos a lo largo de las líneas orgánicas por los diferentes escalones

jerárquicos. La descentralización y autonomía en la mayoría de las unidades ha de compatibilizarse con la jerarquía y unidad de dirección y criterio que garantice la doble función reseñada.

La eficacia de la policía, en este modelo, no puede cuantificarse por el número de delincuentes detenidos, denuncias impuestas o identificaciones realizadas. El único control de eficacia es el número de problemas concretos de la comunidad detectados y resueltos por sí o con otros medios de la Administración. Por otro lado, la detección de problemas no resueltos o no conocidos por la policía, dentro de su ámbito de actuación, es el método más fiable de medición de ineficacia policial. Esto sirve también para la función de defensa de la ley y del interés general. Así, por ejemplo, la eficacia policial en controlar el uso obligatorio del casco en las motocicletas no nos la dará el número de denuncias puestas, sino el número de motoristas sin casco que detectemos en nuestras carreteras. El modelo integral de policía no es más que la consideración de la policía como un conjunto de profesionales, integrados en la colectividad y con un mismo objetivo, sea cual sea la organización en la que presten sus servicios: la contribución a la mejora de la calidad de vida, la cohesión social y la vida en comunidad. La alternativa es una policía de control en la que pedir una tranquilidad inalcanzable. Seguiría siendo la misión imposible, pero a un precio cada vez más alto para todos nosotros, incluidos los propios policías.

BIBLIOGRAFIA BASICA

- BALLBÉ, Manuel (1982): «La policía en el Estado social democrático de derecho», *Segundo Seminario Internacional sobre la Policía*, Vitoria-Gasteiz.
- (1984): *Orden público y militarismo en la España constitucional: 1812-1983*, Madrid: Alianza Universidad.
- BALLBÉ, Manuel, y GIRÓ, M. (1978): *Las fuerzas del orden público*, Barcelona: Dopesa (aparece en la colección «Los Marginados»).
- BITTNER, Egon (1970): *The Functions of the Police in Modern Society: A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models*, Chevy Chase, Mod.: National Institute of Mental Health.
- BORDUA, David J. (ed.) (1967): *The Police: Six Sociological Essays*, Nueva York: John Wiley & Sons.
- BORDUA, David J., y REISS, Albert J. (1966): «Command, control, and charisma: Reflections on police bureaucracy», *The American Journal of Sociology*, 72: 68-70.
- BROGDEN, Michael (1982): *The Police: Autonomy and Consent*, Londres: Academic Press (es parte de la colección *Law, State and Society Series*, dirigida por Z. Bankowski *et al.*).
- COUPER, David C. (1983): *How To Rate Your Local Police*, Washington, DC: Police Executive Research Forum y Ford Foundation.
- ECK, John E. (1992): «Helpful hints for the tradition-bound chief», *Fresh Perspectives: A Police Executive Research Forum Publication*, junio, pp. 1-8 (incluye el documento «Ten things you can do to undermine community policing»).
- FREIDSON, Eliot (1986): *Professional Powers: A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge*, Chicago: The University of Chicago Press.

- GOLDSTEIN, Herman (1975): *Police Corruption: A Perspective on its Nature and Control*, Washington, DC: The Police Foundation.
- (1977): *Policing a Free Society*, Cambridge, MA: Ballinger.
- LANGWORTHY, Robert H. (1986): *The Structure of Police Organizations*, Nueva York: Praeger.
- MANNING, P. K. (1980): *The Narcs' Game: Organisational and Informational Limits to Drugs Law Enforcement*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- MANNING, Peter (1977): *Police Work: The Social Organization of Policing*, Cambridge, Mass.: Institute of Technology Press.
- MANNING, Peter, y VAN MAANAN, John (1978): *Policing: A View from the Street*, Santa Monica, CA: Goodyear.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, M. (1990): *La profesión de policía*, Madrid: CIS y Siglo XXI.
- (ed.) (1992): *Policía: Lecturas del Curso de Doctorado y Especialización*, Barcelona: Departamento de Sociología, Universidad de Barcelona, mimeo, 2 vols.
- MOORE, W. E. (1970): *The Professions: Roles and Rules*, Nueva York, NY: Russell Sage Foundation.
- (1991): *Privatizando la policía*, Boston (conferencia no publicada).
- QUERALT, Joan J. (1986): *El policía y la ley*, Barcelona: Plaza y Janés.
- REISS, Albert J. (1971): *The Police and the Public*, New Haven: Yale University Press.
- REUSS-IANNI, Elizabeth (1983): *Two Cultures of Policing: Street Cops and Management Cops.*, New Brunswick: Transaction Books (es parte de la colección *New Observations*, dirigida por Howard S. Becker).
- SKOLNICK, Jerome H. (1968): *The Police and the Urban Ghetto*, Chicago: American Bar Foundation.
- (1969): *Professional Police in a Free Society*, Nueva York: National Conference of Christians and Jews.
- (1969): *The Politics of Protest*, Nueva York: Ballantine Books.
- (1975): *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*, 2.ª ed., New York: John Wiley and Sons.
- SKOLNICK, J. H., y GRAY, T. C. (1975): *Police in America*, Boston: Educational Associates, Little, Brown and Co.
- SPARROW, Malcolm K.; MOORE, Mark H., y KENNEDY, David M. (1990): *Beyond 911: A New Era for Policing*, Nueva York: Basic Books (los tres autores son profesores de la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard).
- VOLLMER, August (1936): *The Police and Modern Society*, reimpr. Montclair, NJ: Patterson Smith, 1971.
- VOLLMER, August, y PARKER, Alfred E. (1935): *Crime and the State Police*, Berkeley, Calif.: University of California Press.
- VOLLMER, A.; PEPLER, A., y BOOLSEN, F. M. (1951): *Police Organization and Management*, California: Department of Education.
- VOLLMER, H. M., y MILLS, D. L. (1966): *Professionalization*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- WILSON, James Q. (1964): «Generation and ethnic differences among career police officers», *The American Journal of Sociology*, 69: 522-558.
- (1968): *Varieties of Police Behavior*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- (1983): *Thinking About Crime*, Nueva York: Vintage Books.
- WILSON, Orlando W. (1950): *Police Administration*, Nueva York: McGraw-Hill.
- (1957): *Parker on Police*, Springfield, Illinois: Charles C. Thomas.
- (1962): *Police Planing*, Springfield, Illinois: Charles C. Thomas.
- WILSON, Orlando W., y McLAREN, Roy C. (1972): *Police Administration*, 3.ª ed., Nueva York: McGraw-Hill.
- WINSLOW, Robert W. (1977): *Crime in a Free Society*, 3.ª ed., Encino, California: Dickenson (especialmente el cap. 13: «The Police», pp. 322-374).