
Los desafíos de la Policía como actor político en España

Challenges of the Police as a political actor in Spain

ÓSCAR JAIME

Universidad Pública de Navarra

DIEGO TORRENTE

Universidad de Barcelona

Cómo citar/Citation

Jaime, O. y Torrente, D. (2017). Los desafíos de la policía como actor político en España. *Revista Española de Ciencia Política*, 45, 147-172. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.45.06>

Resumen

A lo largo de las últimas décadas, las policías han evolucionado de forma significativa como consecuencia de los cambios estructurales que se han producido en las sociedades democráticas. La creciente deslegitimación de las instituciones políticas representativas; el empoderamiento de la ciudadanía; la crisis del estado de bienestar y las consecuencias de la globalización socioeconómica han configurado un escenario en el que una institución clásica como la policía, pugna por reubicarse en un espacio ambiguo. Ello le lleva a solaparse en ocasiones con otros actores institucionales y a vislumbrar cierta crisis de identidad. El objetivo del presente artículo es investigar los retos que afrontan las policías españolas, en tanto que actores políticos en dicho contexto. Sobre este escenario se construye una compleja estructura de interacciones entre la policía, los decisores político-institucionales y los variados actores sociales. Se definen los perfiles de dicha interacción en un marco de geografía variable, de acusado carácter sistémico y tendencialmente estable. En dicho sistema de relaciones, las fuerzas de seguridad afrontan un desconcierto estructural derivado de su confusa y debilitada posición como consecuencia de la presión hegemónica ejercida por: (1) unos actores sociales empoderados; (2) unos decisores políticos exigentes y crecientemente deslegitimados; y (3) unos desafíos profesionales cada vez más sofisticados, complejos y poderosos. La perspectiva de análisis es institucionalista, asumiendo que la institución policial condiciona las visiones del mundo de los actores y sus intereses si bien éstos adquieren suficiente relevancia y determinación como para influir en un escenario abocado a un futuro incierto. La metodología es cualitativa, y se basa en el testimonio de líderes policiales, cuyos discursos se interpretan a la luz de diversas aportaciones académicas

previas de contrastada solvencia. La investigación fue financiada por el Plan Nacional de la Ciencia 2012-14.

Palabras clave: Policía, política, seguridad, criminalidad, crisis social.

Abstract

Over the past decades, police forces have evolved significantly as a result of the structural changes that have taken place in democratic societies. The growing delegitimization of representative political institutions; the empowerment of citizens; the crisis of the welfare state and the consequences of socioeconomic globalization have shaped a scenario in which a classic institution, such as the police, is struggling to relocate itself in an ambiguous space. This is leading to its overlap with other institutional actors and some glimpse of an identity crisis. The aim of this article is to investigate the challenges that Spanish police forces are facing as political actors, in this context. In this scenario, a complex structure of interactions between the police forces, political-institutional decision-makers and various social actors is built. We define the profiles of such interaction in a variable geometry framework which is highly systemic and prone to stability. In this system of relationships, security forces face a structural bewilderment derived from their confused and weakened position caused by the hegemonic pressure put by: (1) empowered social actors; (2) demanding and increasingly delegitimized political decision-makers; and (3) increasingly sophisticated, complex and powerful professional challenges. The perspective of analysis is institutionalist, as it is assumed that the police institution conditions actors' perceptions and interests, but these gain enough relevance and determination to influence an uncertain future scenario. The methodology is qualitative, and it is based on chief police officers' testimonies, whose speeches are interpreted in the light of previous relevant academic contributions. This research was founded by the Spanish National Science Program 2012-14.

Keywords: Police, politics, security, crime, Law, social crisis.

La policía del futuro será la que se lo gane.

(Alto responsable de la Ertzaintza)

INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

En nuestras sociedades complejas, las Administraciones públicas están sometidas de forma creciente a un mayor número de presiones y demandas (Fundación Policía Española, 2000). Las fuerzas de seguridad se enfrentan a esta realidad con singular intensidad dada su sobreexposición al entorno. La consecuencia es que la interacción diaria se ve afectada, así como la propia estructura interna de la Policía. Desde la perspectiva de las políticas públicas, las fuerzas policiales son actores con funciones institucionales en un escenario sistémico (Loubet de Bayle, 1998), pero también son entes

corporativos que aspiran a ubicarse en el entramado institucional como actores influyentes. Su posición privilegiada entre los niveles político-institucionales y la ciudadanía les permite actuar condicionando la gobernanza. Si bien, es el propio ciudadano el que define el escenario de interacción, a través de sus demandas a la Policía (Shapland y Vagg, 1988).

El actual contexto de extrema complejidad obliga a desarrollar esquemas interpretativos de geometría variable, que faciliten la comprensión de los escenarios y de su posible evolución a lo largo del tiempo en mayor medida que en el pasado (Blankenburg, 1980). Las interacciones recíprocas entre diversos actores perfilan una realidad subjetiva sometida a fuertes presiones contradictorias. Extraer uno o varios análisis certeros y concluyentes constituye un desafío conceptual que la aproximación sistémica permite descifrar parcialmente, en un marco de creciente deslegitimación de nuestras instituciones y de dificultades para gestionar el poder (Naím, 2013).

Los problemas surgen debido a que, en la actualidad, la relación entre los ciudadanos y las fuerzas de seguridad es poco fluida, aunque esta realidad hunde profundamente sus raíces en el pasado (Robert, 2003). Ello se debe a la incapacidad de la Administración pública en general para adaptarse a los cambios socioeconómicos actuales. Un ejemplo ilustrativo sería la tradicional vía de interacción mediante la denuncia, que se ha visto sobrepasada por la multiplicación de nuevas demandas sociales que no se adecúan del todo a esos mecanismos clásicos de contacto con la sociedad. Resulta significativo que, según las encuestas de victimización internacionales, tan solo se denuncia entre un tercio y la mitad de los delitos comunes (Van Dijk y Mayhew 1992; Van Dijk *et al.*, 2005). Hechos como este alteran las lógicas de la interacción tradicionales y obligan a las Policías a redefinir tanto su papel político-institucional, como su relación con un entorno diverso y complejo.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente artículo se plantea tres objetivos:

1. Abordar los problemas estructurales de las Policías españolas desde la perspectiva de la percepción de los propios responsables policiales, incidiendo en la variable político-institucional.
2. Explorar el papel de las fuerzas policiales en la sociedad, analizando la adecuación de las funciones encomendadas y explicitando las que debería desarrollar en tiempos de incertidumbre.
3. Ofrecer una perspectiva general sobre las percepciones y la sensibilidad de un sector profesional en contacto intenso y permanente con una realidad sociopolítica a la que debe adaptarse, para poder cumplir sus funciones y justificar su propia existencia en sociedades sometidas a una continua transformación.

Para dar cumplimiento a dichos objetivos, este trabajo se basa en una nutrida cantidad de datos primarios. En concreto, los datos se extraen de veintinueve entrevistas realizadas a informantes estratégicos situados en puestos relevantes en el Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil, Mossos d'Esquadra, Ertzaintza y policías locales de diversos municipios. El formato de la entrevista es semiestructurado (ver anexo).

Las entrevistas fueron grabadas con excepción de cuatro, cuya grabación no fue autorizada por los entrevistados. En estos casos, se tomaron notas que también se transcribieron. El enfoque interpretativo adoptado es crítico, agregando elementos explicativos neoinstitucionalistas. El análisis intenso propio de las entrevistas cualitativas incorpora asimismo la denominada metodología constructiva con la finalidad de vincular los elementos teóricos previos con las percepciones e interpretaciones de las elaboraciones expresadas por los entrevistados (Szczepanski, 1973; Valles, 2002).

El trabajo se estructura como sigue: «La policía en la encrucijada» se construye sobre las narrativas que elaboran los responsables policiales acerca del papel que las fuerzas de seguridad desempeñan en las actuales sociedades. Se abordan ahí las dinámicas internas que se desarrollan en el seno de la institución policial, prestándose atención a los discursos significativos de carácter político, así como a los que recogen las estrategias para mantener o incrementar la influencia institucional. «La ciudadanía en transición» se centra en la interacción con la ciudadanía y los efectos que ello provoca en un período de intensa agitación social y cuestionamiento de las instituciones. Finalmente, en «La interacción con el entorno», se analiza la relación compleja entre las Policías y los diversos actores más relevantes presentes en el entorno. Se abordan los discursos sobre la relación con la ciudadanía y otros actores importantes. Cierran el artículo unas breves conclusiones.

LA POLICÍA EN LA ENCRUCIJADA

La policía como actor

La policía constituye un ámbito más de la Administración pública, pero caracterizado por un perfil peculiar. Su organización interna, sus cometidos y la relación que mantiene con diversos actores significativos de la sociedad le hacen destacar como un ámbito específico con una capacidad formal e informal de influencia superior en comparación con el resto de los servicios públicos. Desde una perspectiva formal, ostenta el monopolio del uso de la violencia, lo que sin duda imprime carácter a la organización, que es percibida por la población con sentimientos y actitudes contradictorios. En cualquier caso, contribuye a articular la imagen de la Administración, principalmente en entornos locales. Sin embargo, es preciso incorporar la influencia informal que ejerce desde su funcionalidad. La actividad de nuestras sociedades depende del correcto y sincronizado movimiento de todas las partes que lo integran, y las fuerzas de seguridad constituyen una garantía de que el engranaje social y cívico se mantiene estable. El poder político institucional es consciente de esta autoridad y de la consiguiente dependencia, lo que confiere a las estructuras policiales un poder significativo, tanto en el ámbito estatal como en las entidades locales. Como consecuencia de esta indudable capacidad de presión, estas se erigen en un actor primordial y de relevancia política, que por acción u omisión ocupa un lugar preeminente entre los actores públicos en nuestras sociedades democráticas.

La dimensión política de la Policía se debe abordar desde dos perspectivas. Por un lado, la relación que establece con los poderes institucionales, de carácter discreto, ambiguo y sofisticado; y por otro, la que se entabla con la ciudadanía, realmente poco estudiada debido a la asunción acrítica del axioma de que en un Estado democrático la Policía se somete al Estado de derecho. Si bien esto es cierto, no por ello deja de ser un poderoso grupo de poder corporativo con gran influencia en términos institucionales. En definitiva, la Policía debe ser abordada como un actor político con intereses específicos. La política en este contexto es entendida como un proceso de acumulación y transferencia de poder con la finalidad de posicionarse en una situación prevalente, con la intención de adquirir influencia e incrementarla, o al menos mantener la posición ganada.

Cabe asumir que las fuerzas de seguridad desarrollan labores de intermediación como cualquier servicio público entre la Administración y la sociedad. Sin embargo, estas adquieren una particular relevancia como indicador prevalente. Las Policías están en contacto directo con ciertas pulsiones profundas de la sociedad, relacionadas con los temores e inseguridades objetivas y subjetivas que configuran la consciencia y el inconsciente, tanto individual como colectivo. De esta manera, la Policía se erige en sensor de realidades múltiples, en diversos escenarios socioeconómicos y de alto impacto político, adquiriendo esta discreta función una significativa relevancia. Así, en el ejercicio de sus funciones y capacidades explícitas atribuidas, se marca como objetivo limitar la delincuencia, aunque se asume desde la investigación empírica que sus efectos reales son muy limitados (Reiner, 2000).

Los complejos escenarios políticos, económicos y sociales actuales están transformando las relaciones entre actores a nivel global, siendo una de sus consecuencias la adquisición por parte de las sociedades de una autonomía significativa en los Estados democráticos, frente a unas estructuras institucionales que, perplejas, asisten a transformaciones que no son capaces de comprender y mucho menos de interiorizar. En el ámbito de las relaciones formales de la Policía esta es una realidad contrastada, a tenor de las entrevistas. La denuncia formal continúa siendo el cauce de comunicación registrado, a partir del cual la maquinaria burocrática comienza a desarrollar su labor, lo que sin duda constituye una sensible limitación que impide una interacción fluida con la sociedad e incorporar en ocasiones un flujo de información necesario para el desarrollo de la labor policial.

La investigación realizada muestra la ausencia de patrones claros que evidencien un sesgo sociopolítico o ideológico en las diversas fases de la recepción y gestión de la denuncia, así como en la actitud o disposición de los actores implicados. Sin embargo, sí se confirma lo afirmado por trabajos anteriores al vincular la mayoría de los delitos, así como los que provocan una mayor alarma pública a sectores sociales desfavorecidos, actuando sobre grupos ubicados en la parte baja de la escala social. Las connotaciones políticas de la interacción están vinculadas con las relaciones informales que surgen de forma espontánea y que se semiinstitucionalizan a través de la costumbre y de la percepción por parte de las propias Policías de que es necesario dinamizar las relaciones en un escenario que les genera una intensa inquietud corporativa, por su

propia incapacidad para regular las demandas de una sociedad exigente en el actual Estado de postbienestar. Existe el temor entre los responsables policiales a que la sociedad se autolegitime a través de sus demandas con las consiguientes consecuencias para la representación política institucional, posicionando de esta manera a la Policía en una situación comprometida en términos de gestión del poder (de intermediación) como actor institucional. Resulta de interés cómo estas reflexiones son expresadas en mayor medida por las Policías autonómicas y locales, encontrándose ausentes de las fuerzas de seguridad estatales probablemente por su mayor vinculación con la defensa del Estado.

A la luz de esta realidad, el valor político de la interacción no se sitúa en la denuncia, sino en la relación –en gran medida informal– que se establece entre el ciudadano y la Policía, provocando la perplejidad de esta ante la variedad de demandas y el temor a perder su sentido y posición hegemónica en esta sociedad exigente e imprevisible. Los policías que abordaron esta temática expresaron temor a ser arrollados por una realidad que no comprenden plenamente y en la cual desean permanecer como actores prevalentes. En este contexto, los ámbitos a los que dedica una mayor atención en cuanto a asignación de recursos y esfuerzo dependen del nivel de alarma social que se haya generado, siendo la gravedad –como se muestra en diversos estudios (Gottfredson y Hinderland, 1979; Skogan, 1976; 1984; Sparks *et al.*, 1977)– el factor discriminante, asumiéndose de forma generalizada la importancia de las percepciones subjetivas en las ciudadanías. Sin embargo, esta perspectiva entra en contradicción con otros estudios al señalarse la paradoja de que las preocupaciones de la Policía son diferentes de las de los ciudadanos. Los primeros centran preferentemente su atención en los problemas de tráfico, desórdenes en el medio urbano, venta ambulante, aglomeraciones de público, entre otros, mientras que la población posee como principales inquietudes relacionadas con la seguridad un número reducido de cuestiones entre las que destacan la prevención de actos delictivos, el control de establecimientos públicos, alborotos, mendicidad, situaciones caracterizadas por su visibilidad e identificadas como hechos delictivos (Shapland y Vagg, 1988).

La denuncia como generadora de percepciones

La denuncia, tal y como se ha indicado, adquiere históricamente un papel fundamental en la relación que establece la Policía con los ciudadanos. Refleja el contacto formal y la institucionalización de una interacción que, si bien permite concretar las demandas, limita extraordinariamente la adquisición de información. El flujo de denuncias y su perfil permite a las fuerzas de seguridad construir una imagen sobre las demandas sociales. Su número y proporción ya constituyen un indicador del tipo de comunicación que se establece con el ciudadano (Reiss, 1971; Baumer y Lauritsen, 2010). Las diferentes policías entrevistadas asumen de forma abierta y explícita la necesidad de penetrar en la sociedad por otras vías y empleando diversos instrumentos susceptibles de generar en ocasiones inseguridad jurídica y por lo tanto incertidumbre

a la propia Policía, con la finalidad última de ofrecer respuestas ante los diferentes formatos de demanda, entre los que destacan, información, consejo, prevención y mediación, servicios que progresivamente han ido desplazando la aplicación de la ley penal por parte de la policía desde hace años (Bercal, 1970).

Resulta significativo, aunque no novedoso, que los delitos que provocan mayor alarma social son aquellos asociados a la violación de la intimidad y/o vinculados a actos violentos, es decir, robos con violencia e intimidación, así como robos en viviendas. Asimismo, el incremento de la violencia de género es una constante a la que se dedican numerosos medios, desarrollándose una percepción similar por cuerpos y niveles de decisión. Los objetivos policiales vienen definidos por la necesidad de suprimir el fenómeno del territorio sobre el que son responsables, sin actuar sobre las causas, aspecto este que no corresponde a la labor policial, lo que pone en evidencia una concepción particular de la acción administrativa y de la coordinación con otras áreas de gestión sobre el mismo territorio y adyacentes. Tal y como describía muy gráficamente un entrevistado, y que reiteraba, los delitos más proclives de ser cometidos por las clases sociales superiores –como son aquellos escenarios delincuenciales en los que la calle está particularmente ausente–, no son objeto de preocupación pública explícita; lo que resulta explicable en la medida que el ciudadano no se enfrenta directamente a esta problemática y las unidades policiales entrevistadas en contacto con estos sectores sociales populares no lo perciben como un ámbito por el que se deberían preocupar. Resulta asimismo significativo que la temática de la corrupción, en cualquiera de sus formatos, no constituye una cuestión reseñable como preocupación policial, ni tampoco es citada en ningún caso como materia de posible presión por parte de los ámbitos políticos. La corrupción no es en ningún caso una temática prioritaria (Zuloaga, 2014).

Función y cognición policiales

La Policía se define como un actor de la Administración que responde a las necesidades emanadas desde las estructuras políticas institucionales al mantener el orden público y la seguridad ciudadana, pero también ofrece respuestas a las demandas de la ciudadanía, y forma así parte del entramado de servicios públicos integrados en el denominado Estado del bienestar. Su poder se fundamenta sobre la institucionalidad y el *conocimiento policial* integrado por la cultura profesional, es decir, la imagen que las propias fuerzas de seguridad poseen de las funciones que ellas mismas desarrollan, y el entorno cultural, formado por el modo en que las propias fuerzas de seguridad perciben el mundo exterior (Della Porta, 1993).

Sus funciones son atribuidas por la Constitución y concretadas a través de las correspondientes normativas aplicables. Sin embargo, la percepción generalizada, consecuencia de la compleja y tensa relación que se establece con el medio, se caracteriza por la interiorización de un acusado desconcierto consecuencia de las contradicciones estructurales que supone hacer frente y asumir las demandas de un entorno complejo,

cada vez más exigente en términos de recursos y demandas directas. La sociedad no exige solamente eficacia y eficiencia en relación con el uso de los recursos, sino también una creciente participación en la gestión de la cosa pública.

Esta situación adquiere una especial relevancia en el ámbito de la seguridad pública, donde sus estructuras de gestión, en general, se han definido por su especificidad, lo que le dota de unas peculiaridades que les separan del resto de funcionarios. Sus atribuciones no son convencionales puesto que, como responsables de la gestión del monopolio de la violencia, se hacen cargo de un poder anómalo, antipático y ambivalente (Sabaté, 1984; Wilson, 1978) en una sociedad democrática, abierta y plural, donde el sentimiento que impera es que el consenso y la necesidad de convergencia deben ser los principales valores. Además, estos cuerpos proceden –algunos más que otros– de una tradición militar, que ha dejado una impronta jerárquica muy acusada, lo que provoca que persistan disonancias impropias de sociedades abiertas, como es su natural tendencia a la opacidad y la propensión al aislamiento, tanto autoinducido como también propiciado desde ciertos entornos sociopolíticos. Sin duda, la gestión de la violencia legítima constituye una gran carga en una sociedad democrática. Conforma un elemento que tensiona a la organización de manera extraordinaria, porque los errores relacionados con el incumplimiento de las normas en el ámbito policial pueden tener consecuencias mucho más graves para la sociedad que las adoptadas desde otros ámbitos de esa misma Administración, y los efectos sobre los propios policías/funcionarios, son también mucho más dramáticos. Dicha inseguridad estructural ha generado en la Policía unos efectos colaterales que han acentuado las disonancias citadas, pero también el temor a lo público.

En este contexto se generan unas acusadas contradicciones, consecuencia de la necesidad de responder a los desafíos en un escenario en el que estos son múltiples, tanto definibles como imprevisibles. La percepción de urgencia en cuanto a la necesidad de adquirir conocimientos y recursos (por este orden) forja significativas tensiones entre los discursos de los entrevistados, al incidir unos en el desarrollo de una visión generalista e integrada de los desafíos y las amenazas, mientras otros consideran la especialización como la única vía factible hacia la eficacia, no siendo capaces de desarrollar un discurso estratégico integrador. La consecuencia de esta contradicción estructural se refleja en el siguiente comentario:

Cada vez hay más dificultad en hacer nuestro trabajo. Yo creo que lo principal es que falta ritmo. Agilidad en las respuestas (entrevista 1. Alto mando de Unidades Centrales Especializadas de Investigación del CNP).

Otro comentario de interés que confirma este enfoque:

[...] ahora mismo tú dices bueno, pero alguien será el más sabio del Cuerpo que es el que sabe todo. Mira, todos sabemos de todo, pero ahora mismo pretender ser, como antiguamente era la Policía con un área del saber que fácilmente se podía dominar, ahora no [...] (entrevista 26. Alto mando operativo territorial CNP)

De forma implícita, se vincula la necesidad de adquirir conocimiento como un medio para desempeñar mejor la labor. Del conocimiento dependerá la legitimidad de la Policía para ocupar un espacio hegemónico en la arena social con la finalidad de controlar y ejercer un poder que le corresponde en función de sus capacidades demostradas gracias al conocimiento. De la adaptación al entorno procede su actual legitimidad, tal y como defendía un entrevistado de forma explícita, destacando por contraste una casuística específica negativa extrema:

Si en los ochenta se producía una violación, quizá acudir a la policía no era la mejor opción (entrevista 4. Mando intermedio operativo territorial CNP)

Resulta indudable que las fuerzas de seguridad avanzan hacia una creciente especialización con el propósito de hacer frente a múltiples y sofisticados desafíos. La finalidad última es cumplir de forma más eficaz y eficiente con los objetivos establecidos en defensa de la comunidad política y de sus valores, pero también ejerciendo como un servicio público. Sin embargo, las coyunturas políticas y socioeconómicas alteran el criterio general, priorizando unas orientaciones frente a otras, lo que sin duda tiene un impacto interno en términos de asignación de recursos y definición de objetivos. Si bien la cifra de delitos no se ha incrementado como consecuencia de la crisis, sí resulta manifiesto desde la percepción interna de algunos cuerpos policiales que se ha producido una redistribución de medios hacia funciones de mantenimiento de orden público, en claro contraste con las necesidades que se registran en áreas de investigación o en contradicción con los criterios y funciones básicas de la Policía como institución al servicio del ciudadano, para reasumir con intensidad funciones nunca abandonadas, pero subsidiarias, de mantenimiento de orden público. Esta realidad redefine intensamente el papel de institución estatal en apoyo del poder político, lo que resulta evidente por su propia articulación interna en unos cuerpos policiales más que en otros.

Los desafíos de la criminalidad y de las necesidades sociales están obligando a las Policías a desarrollar nuevas habilidades, así como a sofisticar los medios de los que disponen. El ámbito de la policía científica se ha visto potenciado sensiblemente a lo largo de los últimos años en la mayoría de las sociedades democráticas con la finalidad de incrementar los niveles de certeza en los procesos probatorios. La nueva tecnología ha realizado aportaciones significativas en las áreas forenses. De esta manera las policías científicas se erigen en el mayor exponente de los avances policiales y en la muestra de que existe un esfuerzo permanente por adaptarse a los tiempos, a pesar del elevado coste que supone la permanente actualización. Los responsables policiales han destacado siempre la relevancia de este ámbito, incidiendo en la necesidad de potenciar su desarrollo.

Las estadísticas como valor en sí mismas

La labor policial debe ser medible como cualquier otra actividad realizada desde la Administración. En un escenario en el que los ciudadanos son cada vez más conscientes

de sus derechos y más demandantes, se exige que existan instrumentos para la medición del desempeño y eficacia policiales. La simple estadística es un método básico e impreciso para su medición, pero debido a su relativamente bajo coste, facilidad para elaborarla y sencilla interpretación, constituye un procedimiento que se ha prologado ampliamente, y la Policía no es una excepción. A través de la estadística todos los actores visualizan con facilidad una determinada situación, lo que constituye asimismo un instrumento de presión eficaz y rotundo. En este sentido, las fuerzas de seguridad están sometidas a la *tiranía de la estadística*, principalmente debido a que el político la concibe como el instrumento más accesible para la vigilancia y el control de la labor policial.

En los últimos años, la relevancia de la estadística de los hechos delictivos ha decaído parcialmente debido al auge del concepto de seguridad subjetiva. La certeza de lo fácil que resulta la manipulación de los datos estadísticos policiales (Serrano, 2011), así como la disonancia registrada entre datos estadísticos e inquietud ciudadana, han favorecido la difusión de las encuestas de victimización que miden la percepción subjetiva de la ciudadanía, es decir, el sentimiento de inseguridad que influirá con certeza sobre las demandas a sus representantes políticos. En cualquier caso, el criterio policial que predomina por el momento, a tenor de las entrevistas, es el de atribuir prácticamente relevancia exclusiva a los datos estadísticos, que utilizan, cuando estos son favorables, para la defensa de su gestión, sin tomar en consideración que *hacer* no significa necesariamente *lograr*. El decisor político continúa con la misma inercia al sobredimensionar el valor de estos datos, si bien concede un creciente valor a las encuestas de victimización.

Policía comunitaria

La policía comunitaria responde a un concepto de modelo de gestión policial que se caracteriza por su cercanía a la ciudadanía y por desarrollar sus funciones de forma específica, lo que convierte en eje de su actividad el servicio al ciudadano incardinado en un modelo administrativo concreto. Ello supone una adaptación necesaria en el ámbito de la actividad, presencia, gestión y organización de su estructura y de su relación con el resto de los ámbitos de la Administración en la que se encuentra inserta.

El concepto de *policía comunitaria* se ha prologado ampliamente por constituir un concepto amable y políticamente rentable. Sin embargo, su significado trasciende ampliamente la mera cercanía al ciudadano para abarcar todo un modelo de relación de la ciudadanía con la Administración. Constituye un concepto muy difundido pero muy escasamente aplicado en España. Algunos modelos como el Policía 2000 en el CNP han procurado aplicar algunos de sus principios; sin embargo, es necesario resaltar que son las Policías locales las que en mayor medida se han preocupado por aplicarlo y, aun así, constituyen una minoría las que se han acercado a su desarrollo.

Entre los policías entrevistados existe una identificación instintiva con los ciudadanos, y vinculan su enfoque con lo que consideran que es policía comunitaria, si bien no parece que sean conscientes de su significado real ni de sus implicaciones, porque

realmente está muy relacionado con el *ser*, no meramente con *actuar* en determinadas circunstancias, como puede apreciarse en el siguiente comentario:

Los criterios de la actual policía comunitaria se centran en la atención al ciudadano. Es un sistema que se activa en función de las necesidades [...] (entrevista 29. Alto mando de Unidades Centrales Especializadas de Planificación CNP).

Para una estructura policial estatal entraña una gran dificultad el desarrollo de una policía comunitaria por sus condicionantes administrativos y técnicos; si bien puede establecer una policía más cercana al ciudadano, aunque no es lo mismo. En este caso, la cercanía al ciudadano se identifica con el patrullaje y con la presencia policial. Se asume que es lo que el ciudadano desea y, por lo tanto, lo que deben ofrecer los responsables policiales y políticos. Los entrevistados no desarrollan enfoque crítico alguno, ni ponen en cuestión dicha demanda ni reflexionan acerca de la relación efectividad-coste, a pesar de lo oneroso de destinar recursos humanos masivos al patrullaje. No hay lugar para el debate. Así, la siguiente afirmación adquiere su pleno sentido:

Lo que principalmente desea el ciudadano [...] es la permanente presencia policial. Poderla ver en las esquinas. Los ciudadanos no insisten tanto en la resolución de los casos, como en la presencia policial, valorándola de forma extraordinaria (entrevista 4. Mando intermedio operativo territorial CNP).

La tecnología como solución y problema para la función policial

La insistencia en el factor humano en las entrevistas realizadas está siempre presente. Sin embargo, la creciente preocupación por la variable tecnológica en sus diversas dimensiones constituye una constante que atraviesa ámbitos de especialización y actividad. Comunicaciones, bases de datos, instrumental adecuado y moderno en policía científica, medios avanzados de vigilancia, etc. (Mattelart, 2007), conforman áreas en las que se han realizado inversiones significativas, como así se reconoce, aunque el temor a la desactualización y la percepción de que se amplía la distancia entre delinquentes y respuestas resulta generalizado. Un entrevistado lo expresaba de la siguiente manera:

Prefiero tener lo último, aunque tenga algún analista menos. Esto es una lucha tecnológica (entrevista 1. Alto mando de Unidades Especializadas de Investigación CNP).

Un problema indirecto que se percibe con meridiana claridad es la dependencia de la Policía respecto de los operadores tecnológicos, los cuales son percibidos con cierta desconfianza por la información que manejan y los inconmensurables problemas a los que deberían enfrentarse las Policías si estas empresas dejaran de prestar sus servicios. No existe una solución al problema con los actuales formatos de colaboración, lo que es percibido como una vulnerabilidad acusada. Los escándalos asociados a la gestión

de la información por parte de empresas en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía son citados como ejemplo de riesgos que son solventados con facilidad en otros Estados.

El temor al futuro desconocido y a la incapacidad para hacer frente a las amenazas tecnológicas, se concentra en la percepción que las Policías tienen respecto al impacto que están teniendo las nuevas tecnología de la información y la comunicación en sus respectivas áreas. Es una sensación general y transversal que preocupa con elevada intensidad debido a la carencia de los medios necesarios para combatirla en términos de conocimientos y recursos, y al propio despliegue estructural del fenómeno, que impone sus propias reglas, lejos de la capacidad de respuesta de las fuerzas de seguridad que solamente se limitan en numerosas ocasiones a recoger la denuncia. Fenómenos como la estafa o la pornografía infantil, siempre por internet, son las que más se prodigan y mayor impacto público provocan. Realmente constituyen un desafío sensible para el Estado y la elevada preocupación policial es una muestra proporcional de la incapacidad para ofrecer soluciones. Se constata que desde los decisores públicos existe también una creciente atribución de recursos para combatir el fenómeno debido a que se erige en una amenaza global a la seguridad del Estado y de sus ciudadanos, lo que genera elevadas sensaciones de amenaza y una clara necesidad de hacerle frente.

Una problemática añadida es la dificultad para sensibilizar a la ciudadanía respecto a esta temática. No existe una conciencia colectiva acerca de los riesgos y, por lo tanto, no hay demanda estructurada ni presión significativa por parte de colectivos sociales influyentes. Otra dificultad que ha generado internet es que distorsiona el mapa de la delincuencia al denunciarse ante la policía delitos cometidos a través de la red. Ello produce una alteración sustancial del mapa delincencial, para un fenómeno que ya de por sí resulta desconcertante a la Policía.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, así como el desarrollo de las redes sociales y la facilidad de los nuevos teléfonos móviles para realizar grabaciones audiovisuales está generando una creciente tensión entre Policía y sociedad puesto que constituyen nuevos espacios de intercambio de ideas y de solidaridad, permitiendo también una mayor fiscalización de la acción policial. La respuesta política impulsada por los *lobbies* policiales se ha centrado en imponer medidas legales desproporcionadamente restrictivas, poniendo en evidencia la desorientación político-policial ante un escenario desconocido caracterizado por el empoderamiento social. Cabe recordar, en este sentido, que el derecho a la privacidad de cualquier funcionario en el ejercicio de sus funciones se encuentra mermado frente a la libertad de información. Muy intenso será el debate sobre esta materia en el futuro (Kies, 2011).

LA CIUDADANÍA EN TRANSICIÓN

Demandas de la población

Uno de los indicadores que revela a la Policía el nuevo contexto en el que esta ejerce su labor es la transformación de las demandas ciudadanas, que cada vez en

mayor medida son más complejas y están más directamente relacionadas con servicios que son propios de otros ámbitos de la Administración. La mayor conciencia de los ciudadanos en cuanto a sus derechos, así como el esfuerzo consciente que se ha realizado desde los entornos de decisión política y técnica –principalmente en los escenarios locales– por incrementar la visibilidad de las policías, ha propiciado un acercamiento al ciudadano. Esto ha tenido consecuencias imprevistas en cuanto al incremento de sus demandas en temáticas alejadas de las funciones y competencias policiales, siendo un ejemplo significativo el aumento de peticiones para la mediación en torno a la custodia de los hijos, entre otros.

Se percibe un desbordamiento funcional, debido a las exigencias planteadas y para el que las fuerzas de seguridad no han sido formadas:

[...] las funciones preventivas, represivas y asistenciales clásicas que hace la policía, hoy se tendrían que complementar o se tendrían que añadir a otras funciones que tenemos la policía, a las que yo denomino: una función mediadora, una función pedagógica, una función informativa. Y estas funciones pedagógica, mediadora e informativa, no están reformuladas ni están en ningún sitio escritas ni están en ningún sitio contabilizadas.» (entrevista 15. Alto mando de Unidades Centrales Especializadas de Planificación. Mossos d'Esquadra).

Estas demandas sociales generan nuevas necesidades a las Policías en cuanto al acceso a la información y a la interacción con la ciudadanía, y a su vez provocan conflictos con otros actores:

Y tú me dices, hagamos la página web de colaboración con los ciudadanos, pero yo primero necesito prácticamente un estudio jurídico. Y lo tengo que hacer yo, porque cuando tú hablas con los juristas, y los juristas cuando no tienen un referente o un precedente, te dicen que es ilegal, claro que es ilegal, pero ¿no hay ningún referente? ¿No hay un caso precedente? Pero bueno, es que a mí me piden que lo haga (entrevista 15. Alto mando de Unidades Centrales Especializadas de Planificación. Mossos d'Esquadra).

Policías, políticos y ciudadanos

La geometría variable entre policías, políticos y ciudadanos define el eje básico de los principios de las políticas públicas de seguridad. Los políticos diseñan las prioridades y líneas estratégicas de actuación que deben ejecutar las fuerzas policiales. Estas se elaboran sobre criterios objetivos (estadísticas) y subjetivos (encuestas, impactos mediáticos, etc.). Los indicadores objetivos son los que, por su persistencia, estabilidad y por suministrar datos de forma continuada dejan una impronta más marcada. Resultan de particular interés aquellos momentos en los que se plantean situaciones donde se produce una manifiesta contradicción entre la percepción ciudadana acerca de las necesarias soluciones a una determinada problemática y la percepción técnico-policial, que desde una perspectiva distinta no considera como solución a un determinado

problema la ofrecida por la comunidad. El desenfoque ciudadano genera cierta inquietud a algún responsable policial:

[...] el ciudadano quiere todo y lo quiere ahora. Al policía se le exige también dar todo y quizá no está preparado (entrevista 11. Alto mando de Unidades Centrales Especializadas de Planificación. Guardia Civil).

El posible dilema que se podría plantear realmente no tiene lugar debido a que los decisores políticos tienden a sacrificar la opinión experta en favor de la ciudadana, aunque resulte ineficaz y onerosa, lo que es particularmente problemático cuando se tienen que detraer recursos de otras áreas funcionales o territoriales que lo requieren en mayor medida. El denominador común de los políticos en cuanto a las demandas a la Policía viene definido por la exigencia de un máximo de eficacia para generar un máximo de satisfacción ciudadana. Al respecto resulta esclarecedor el siguiente comentario que condensa el sentimiento policial general:

[...] hay dos elementos [con el] que todos [los políticos], sean del color que sean [...] coinciden. Uno, quieren más prevención y menos represión, y esto lo quiere todo el mundo, es un eje transversal. Y el otro es que quieren más seguridad y menos inseguridad. Aquí coinciden todos los grupos políticos, todas las personas y todas las instituciones. Pero cuando tú demandas que concreten además en su programa político en su política de seguridad la prevención de un determinado ámbito o más seguridad sin vulnerar ningún derecho es difícil, porque siendo un eje transversal de la seguridad para todos y siendo la prevención otro, cuesta concretar [...]. Ellos lo que te están pidiendo es que de alguna manera ejecutes su política de seguridad pública, y su política de seguridad pública tiene defectos de definición. Entonces como [...] no está hecho por técnicos, y [definido] en características políticas muy amplias, es muy difícil ejecutarlas. Necesitas detrás un policía para que la transforme del lenguaje político en lenguaje policial (entrevista 15. Alto Mando de Unidades Centrales Especializadas de Planificación. Mossos d'Esquadra).

La incapacidad para entrar en los detalles de las políticas públicas de seguridad por parte de los políticos es consecuencia del desconocimiento que, a su vez, es resultado del escaso rédito político que estas pueden aportar. Hay otras áreas de gestión con sus correspondientes políticas, más agradecidas, rentables y previsibles. El riesgo de cometer errores de imprevisibles consecuencias es elevado. Resulta preferible que temáticas tan delicadas y arriesgadas sean gestionadas directamente por los técnicos policiales, puesto que, además, los éxitos en esta materia sí podrán ser rentabilizados al vincular la reducción de la criminalidad a la sabia dirección y claridad de ideas de los decisores políticos.

En estas circunstancias, la presión sobre la Policía resulta comprensible por la misma presión a la que está sometido el decisor político, susceptible de entrar en colisión con otros poderes del Estado, tal y como se refleja en el siguiente comentario:

[...] es lógico que el político me diga: oiga, resuélvame este caso. Pero ¿por qué me lo dice usted [alto cargo político institucional]? Esto me lo tiene que decir el juez, usted

no pinta nada en la resolución de un asesinato. ¿Cómo qué no? Mataron al señor [...] hace un año, ¿Qué han hecho ustedes? Señor [...], esto lo tiene que pedir el juez que es quien dirige la investigación criminal en España (entrevista 15. Alto Mando de Unidades Centrales Especializadas de Planificación. Mossos d'Esquadra).

La lógica y los tiempos policiales no coinciden con los políticos. Las medidas de carácter técnico que requieren tiempo para ser diseñadas, puestas en práctica y surtan efectos, resultan inoperantes desde el enfoque político que pretende soluciones inmediatas a problemas imaginarios o reales:

Ya había la dirección por instrucciones del siglo XIX, la dirección por objetivos del año 60, y hemos derivado a la dirección por arrebatos [...] o por brotes, que es más peligroso. Y claro, a veces los políticos tienen arrebatos (entrevista 16. Alta Dirección Territorial del Cuerpo. Mossos d'Esquadra).

Resulta llamativo el planteamiento que se realiza en ocasiones por parte de la Policía, desvinculando la eficacia de la valoración positiva de los ciudadanos. La necesidad que tiene el poder político de contar con la aprobación de la ciudadanía basada en la valoración subjetiva desdibuja el concepto de eficacia, lo que expone la labor policial a contradicciones difíciles de asimilar:

Gran parte del éxito de la Policía es su aceptación por parte de la gente. Esto lo hicieron los holandeses cuando rehicieron el modelo policial. Me acuerdo cuando iban a preguntar cómo les iba, decían: mira, hemos empezado de cero –porque rehicieron todo la Policía holandesa– y nos teníamos que decidir entre una Policía muy eficaz o muy querida, y decidimos ser muy querida. Y tenían unas cifras de delincuencia espantosa, porque eran malos [...] como policías. Pero la gente estaba encantada con su Policía (entrevista 16. Alta Dirección Territorial del Cuerpo. Mossos d'Esquadra).

Un caso concreto que expresa plenamente la desconexión, en ocasiones, entre eficacia y demanda ciudadana, se expresa con claridad:

[...] una presión que hemos tenido aquí recientemente son los túneles de [lugar], [...] pasan por debajo de la autopista [...], unos túneles [...] horribles, [...] un lugar idóneo para violar y para robar. Ha habido una asociación de mujeres que [...] ha estado encima de todo esto. Nosotros hicimos estudios y comprobamos que no era el sitio donde más se violaba, ni donde más se robaba, pero, no obstante, la presión finalmente llega al Ayuntamiento [...]. Y bueno, pues al final tenemos que hacer una patrulla. Sale en prensa, los políticos hablan de ello y tal, al final te condiciona una patrulla todos los días allí [...] condenada en unos túneles por la presión de una asociación (entrevista 8. Mando intermedio operativo. Ertzaintza).

El desconcierto policial se pone en evidencia, por un lado, ante demandas ciudadanas crecientes y desestructuradas y, por otro, ante la presión política, exigente y

desinformada. En este espacio administrativo singular, la legalidad no es suficiente, a tenor de las entrevistas, como se pone en evidencia en el siguiente comentario:

[...] de manera legal podemos hacer [pero] tenemos que tener esta legitimidad que nos da esta mirada de la gente que ve el mundo de manera diferente, que ve lo que hace la policía [...]. Y no es bastante con decir que legalmente estamos capacitados o que tenemos no sé cuál protocolo [...], sino que hay este plus de la mirada de la gente que nos mira que dice [...], seguramente sí que legalmente tenéis derecho a hacer esto, pero esto no es lo que la sociedad demanda, no es lo que nos gusta (entrevista 17. Alto mando de Unidades Centrales Especializadas de Investigación. Mossos d'Esquadra).

Los decisores políticos priorizan la paz social y la voluntad ciudadana apuntalada por estrategias políticas y propuestas de acción basadas en la simplificación de los problemas de convivencia y seguridad, lo que en ocasiones tiene unos efectos secundarios perversos. Frente a ciertos problemas de incivismo, en los ámbitos de decisión política se adoptan medidas preventivas de máximos, lo que afecta a gran parte de la sociedad para la que no estaban pensadas las medidas restrictivas. La policía no es consultada y se encuentra ante una problemática de difícil resolución porque no ha definido la norma, pero debe imponerla en un contexto crítico, lo que genera malestar. Por ejemplo: la prohibición de pasear con perros por determinadas zonas. Cuando el político tiende a prohibir la presencia de los perros en dicho espacio, no es consciente de que previene un problema, pero genera una incomodidad mayor porque la mayoría de los ciudadanos que cumple con las normas establecidas se ven afectados por el incumplimiento de una minoría, lo genera un escenario en el que la policía debe actuar, sin habersele consultado previamente la medida para debatir sus posibles efectos. Lo que antes no planteaba problemas, ahora provoca malestar y favorece el surgimiento de movimientos vecinales en determinados lugares.

Y finalmente, los intereses político-económicos pueden entrar en conflicto con los criterios de seguridad. Los actores políticos no perciben, en ocasiones, las consecuencias de la ausencia de coherencia y equilibrio en decisiones que se pueden adoptar persiguiendo ganancias inmediatas, tal y como ilustra el siguiente comentario:

[el Ayuntamiento está] autorizando y [...] dando más permisos y licencias y está pidiendo [al Gobierno de la comunidad autónoma] que alargue una hora el horario de locales de pública concurrencia, y a la vez me estás exigiendo a mí que todo esto lo mantenga en orden [...]. Claro, hay aquí todo un juego, detrás de estos planes turísticos hay dinero, hay empresas (entrevista 20. Alto mando operativo territorial. Mossos d'Esquadra).

Los contactos con la ciudadanía

La interacción con la ciudadanía se percibe como una necesidad insoslayable. Las sociedades plurales requieren una interlocución permanente y articulada en torno a la

detección de las necesidades sociales, siendo las demandas correspondientes, síntoma y expresión de otras ocultas que la propia ciudadanía no es capaz de interpretar de forma adecuada. El ámbito de la gestión de la seguridad es muy sensible porque desde él se entra directamente en contacto con la subjetividad ciudadana. De la valoración realizada por parte de los habitantes de un territorio dependerá la apreciación de toda la labor de los responsables de una demarcación policial. Por esta razón, todos los responsables entrevistados atribuyen una relevancia singular a la actividad de pulsar la opinión ciudadana, si bien la manera en cómo se interpreta, varía en función de los contextos sociales y del *estilo* policial adoptado.

La interlocución con la ciudadanía resulta más fácil de gestionar cuando esta se encuentra organizada en torno a asociaciones que filtran, organizan y transfieren demandas, tanto colectivas como individuales. Este es un ámbito de la actividad policial donde se deja traslucir una manifiesta actitud política por parte de ambos actores –Policía y grupos ciudadanos organizados–, como portadores de un poder legítimo y mutuamente respetado. Las asociaciones tienen un pasado de militancia y reivindicación acreditada a través de años de presencia y de la existencia de una determinada conciencia colectiva en el territorio. Muestran asimismo una particular preocupación por la ocupación del espacio público y el consumo público de drogas en particular. En la actualidad, estos colectivos concitan el apoyo solidario solamente para la defensa de cuestiones específicas que aportan un beneficio tangible al bienestar individual compartido. Constituyen en su mayoría movimientos vecinales que se diferencian nítidamente de otros colectivos como los comerciantes, que defienden otros intereses. Se observa en este sentido con nitidez el desarrollo de un enfoque muy sociológico y analítico por parte de los responsables policiales, conscientes asimismo de la complejidad que supone generar confianza y establecer lazos en un entorno de esas características.

En algunas áreas geográficas concretas, habitadas por sectores sociales de clase alta y de relevancia política y económica, se registran notables demandas de servicio hacia las fuerzas de seguridad. Estas se canalizan de forma directa, pero también mediante presión indirecta ejercida por vía jerárquica o política institucional, tal y como afirma uno de los entrevistados:

[...] muchas veces antes de venir a denunciar ya han llamado para que les trates bien. Bueno, pues se intenta dar una atención más personalizada en lo que es la recepción de la denuncia, pero yo siempre digo lo mismo. A veces te llaman y te dicen: oye, a ver si investigas esto un poco (entrevista 10. Mando intermedio operativo territorial. Guardia Civil).

En este contexto se registra una acusada tensión debido a la relevancia mediática que tienen los actos delictivos, al considerar que *es un tipo de población que exige mucho* y que son también los delitos contra el patrimonio los que causan mayor alarma en estas áreas. Esta realidad se pone en evidencia de manera contundente, y se transluce cierta sensibilidad social por parte de los responsables policiales:

[...] la presión del mundo empresarial, que es muy concreta [...] en este país manda mucho. Hemos recibido llamadas [...] de ministros, del secretario de Estado, porque el poder económico es muy potente y cuando aprieta, aprieta. [El cierre de una fábrica] es un problema de dinero y lo quieren convertir en policial para distraer de lo que hay detrás, que es el desmantelamiento de la planta de [lugar] porque así [la empresa] es rentable y se la venderán (entrevista 16. Alta Dirección Territorial del Cuerpo. Mossos d'Esquadra).

LA INTERACCIÓN CON EL ENTORNO

Policía y medios de comunicación

Las relaciones con los medios de comunicación siempre han estado marcadas por tensiones lógicas en escenarios democráticos. Estos desempeñan un papel nodal en las sociedades actuales al gestionar gran parte de la información en las interacciones comunicativas multidireccionales en nuestras sociedades abiertas, y se erigen así en un poder autónomo e influyente con intereses diferenciados. La imagen y las acciones de las fuerzas de seguridad se proyectan a través de los medios, los cuales interpretan, analizan, contextualizan y otorgan sentido, de tal manera que «la imagen de la Policía como institución —organización eficaz/ineficaz; servidores públicos honrados/corruptos...— es elaborada por los medios en función de sus propios criterios de profesionalidad; de la adscripción ideológica y de su política de empresa. La legitimación de la Policía depende, en última instancia de los medios de comunicación». La relevancia de la capacidad de la Policía para proyectar su propia imagen es tal que esta no depende tanto de los niveles de criminalidad, sino de la manera en que las fuerzas de seguridad gestionan la información que suministran sobre dicha criminalidad, en tiempo, forma y fondo (Lovell, 2002). La posición de la Policía es hegemónica en este intercambio de influencias, puesto que genera y distribuye la información, en contra de lo que piensan habitualmente las propias fuerzas de seguridad, que tienden a adoptar una posición victimista (Mawbya, 1999; Reiner, 2000). A pesar de ello, la consecuencia es una colisión frontal con el *ethos* corporativo en numerosas ocasiones, lo que sin duda provoca fricciones intensas y somete la gestión de la información a permanentes acuerdos informales de carácter inestable. A través de las entrevistas se percibe también el condicionamiento directo e indirecto de la labor policial en función de la opinión publicada:

[...] pero intentamos no funcionar con el impacto de los medios de comunicación. (entrevista 14. Mando intermedio de Unidades Especializadas de Investigación. Mossos d'Esquadra).

Policía y judicatura

Al constituir dos ámbitos de poderosa impronta, las relaciones plantean problemas históricos en todos los estados democráticos, sensiblemente atenuados por la aplicación

del principio jerárquico que contempla al Poder Judicial como uno de los fundamentos constitutivos del Estado. A pesar de esta realidad, las fricciones son habituales por el diferente y opuesto cometido institucional asignado a ambos. El Poder judicial encarna las garantías propias de un Estado de derecho, estableciendo unos criterios restrictivos en cuanto a la intervención del Estado a través de la acción policial.

Por su parte, las fuerzas de seguridad conciben su actividad centrándola en la activación de los procedimientos de investigación y solicitando las necesarias autorizaciones judiciales. El Estado español se caracteriza por poseer un sistema garantista como consecuencia de la actitud precautoria de las estructuras políticas y judiciales respecto de la tradición lesiva de derechos y libertades del reciente pasado autoritario. Sin embargo, estas garantías son percibidas por las policías como excesivas, por lo que impiden desarrollar una eficaz labor policial hasta el extremo de paralizar algunas investigaciones.

Al margen del carácter garantista de las normas y de sus interpretaciones, otro factor negativo que cabría destacar es la aparente ausencia, en algunos casos, del conocimiento necesario por parte de los jueces para acometer su labor en un escenario cada vez más complejo. Se les atribuye desconocimiento de las nuevas tipologías delictivas y la necesidad de avalar más eficaces formas de aproximación a dichos delitos.

La interacción con las corporaciones privadas

En el ámbito de las políticas públicas en las sociedades democráticas, los actores que interactúan con la Administración lo hacen en función de una serie de factores, entre los que destacan sus respectivas capacidades de influencia y presión, estrechamente condicionadas por sus recursos. Si bien las policías como actores institucionales constituyen un servicio público y como tal deben actuar ofreciendo el mismo acceso a la seguridad a todos los ciudadanos y entidades privadas, lo cierto es que cabe entender, desde un elemental análisis de políticas públicas, que ciertos actores poseen un mayor y más fácil acceso a la interlocución y a la atención por parte de las instituciones, con lo que los recursos públicos serían empleados en mayor beneficio de unos sectores socioeconómicos respecto de otros (ejemplo: el despliegue policial en los partidos de fútbol y quién lo sufraga).

En este sentido, resaltan algunos actores a los que se ofrece un servicio específico en función de criterios funcionales, y que también resultan ser relevantes económicamente a nivel estatal o territorial. Un ejemplo muy significativo son las grandes superficies o los hoteles, a los que se les facilitan entre otras cierto tipo de gestiones asociadas a la realización de denuncias, y que establecen una relación informal de intercambio y posiblemente de influencias de difícil monitorización. Tal y como se indicaba:

[...] tú tienes que facilitarles de alguna manera la denuncia. Es que ten en cuenta que en los Corte Inglés [...] hay un montón de mi gente con gente de seguridad privada que está trabajando para ti, para tu distrito (entrevista 6. Alto mando Unidad Central Especializadas de Planificación. CNP).

Resultan particularmente significativas las relaciones con las asociaciones de empresarios que solicitan atención diferenciada. La interrelación entre policías y empresas tecnológicas resulta en ocasiones particularmente estrecha como consecuencia de la colaboración que se establece para ensayar nuevos productos, lo que genera un vínculo diferenciado respecto al resto de la sociedad civil. Las demandas de los poderosos conglomerados económicos articulan su acceso directamente a través de la vía política.

En nuestras sociedades globales, el poder económico de entidades privadas se incrementa en la medida en que la globalización y las fusiones generan empresas muy poderosas capaces de desafiar los poderes de los Estados. Resulta de sumo interés la percepción de algunas Policías, principalmente autonómicas, sobre el desafío que supone la existencia de empresas legales que desarrollan actividades poco transparentes de elevada sofisticación frente a las cuales los Estados carecen de medios efectivos. Esta tendencia se agudizará en el futuro debido a que los recursos de los Estados dedicados a esta materia no pueden crecer en la misma proporción. Afirman que es preciso destacar la identificación inquietante que se establece entre actividades ilícitas desarrolladas por la criminalidad organizada y empresas que desarrollan parte de su actividad de forma opaca, registrándose así una tendencia creciente y convergente. Uno de los entrevistados recogía esta preocupación abiertamente:

¿Cuál es el coste creciente que están dispuestas a asumir nuestras sociedades para hacer frente a la vigilancia de las empresas privadas? ¿Cómo lo financiamos? (entrevista 21. Alto mando Unidades Centrales Especializadas Planificación. Mossos d'Esquadra).

Constituye un problema que trasciende el ámbito policial, puesto que se reconoce el desinterés y la permisividad que con relación a ciertas prácticas muestran algunos Estados cuyas empresas poseen una tecnología que les sitúa en una posición de ventaja respecto a los demás.

CONCLUSIONES

Política y policía constituyen dos conceptos históricamente difíciles de integrar en las sociedades democráticas. Las resonancias autoritarias evocadoras de un largo pasado impositivo de los Estados sobre los ciudadanos, ha generado una ambigüedad que en la actualidad se conserva. Funciones como garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos, la protección o la represión se alternan de forma desorganizada en las mentes de individuos y colectividades sociales. Todo ello en un escenario *glocal* (global y local) marcado por contradicciones estructurales que abocan a un futuro pleno de incertidumbres. Estas, junto a la amenaza terrorista, decantan de forma inesperada hacia una revalorización de las funciones represivas tradicionales en un contexto en el que la sociedad desea más participación, si bien los recursos públicos son cada vez más limitados. Esta realidad marca profundamente a unos decisores policiales que, cuanto más

activos, sensibles y receptivos son respecto del actual contexto glocal y de la consiguiente transformación de nuestras sociedades, en mayor medida asumen las dificultades existentes para su interpretación, intuyendo asimismo su relevancia para los cuerpos policiales.

El riesgo de que la relación entre Policía, políticos y ciudadanos se vaya deteriorando, constituye una realidad. El empoderamiento ciudadano en un contexto de creciente debilidad del Estado del bienestar y de decrecientes recursos públicos –con los efectos correspondientes sobre la gestión de la seguridad–, tiene como consecuencia una progresiva deslegitimación de las instituciones. Este proceso afecta en mayor grado a de aquellas que tienen por función enfrentarse a las dimensiones más disfuncionales de nuestras sociedades y requieren de autoridad, como son las Policías, con la consiguiente difuminación de su legitimidad funcional como servicio público.

Entre dichos responsables policiales que han desarrollado una percepción estratégica e interpretan el futuro de la Policía con una perspectiva amplia, existe una elevada sensibilidad y temor frente a la posible deslegitimación pública, como consecuencia de las contradicciones que se les presenta entre el desempeño de un servicio público y el sometimiento a unas leyes que favorecen a ciertos poderes económicos. El costoso proceso que ha supuesto en términos histórico-políticos ganar la confianza de los ciudadanos puede verse comprometido debido a la reasunción y desarrollo de funciones identificadas como represivas o excesivamente preventivas, lo que podría generar dinámicas que realimentaran procesos de acción-reacción-acción de difícil contención.

Desde los espacios de decisión política (especializados) se ha prestado escasa atención a la necesidad de introducir nuevos criterios en cuanto a los factores, condiciones e instrumentos medioambientales, psicológicos y administrativos susceptibles de incrementar la sensación de seguridad. Los mecanismos tradicionales son cada vez más difíciles de implementar debido a su creciente coste y, sin embargo, no existe un cambio de paradigma en relación con esta cuestión en las concepciones políticas o policiales actuales. El ejemplo más significativo es la demanda tradicional e intensa de la presencia policial en la calle por parte de ciudadanos y responsables policiales. Esta constituye una exigencia ciudadana mal interpretada que asume con entusiasmo la Policía como corporación profesional por el incremento de presencia e influencia que ello supone. El político se somete acríticamente a estas demandas, a pesar de su coste. Esta actitud es consecuencia del desconocimiento secular por parte de las instancias políticas respecto a esta área de la gestión pública y del sometimiento a los *lobbies* policiales. Asimismo, otros instrumentos de bajo coste, como podría ser la mediación policial, generan inseguridad por la ausencia de definición jurídica, pero es una vía de legitimación creciente en un escenario en el que la Policía busca afianzarse, por lo que deberá readecuar sus funciones y adquirir otras, lo que no debe identificarse necesariamente con más poderes policiales.

La policía continuará constituyendo uno de los ejes principales de nuestras Administraciones democráticas. En un escenario confuso y en permanente transformación, esta debe ser capaz de adaptarse a un nuevo marco condicionado por un sistema global crecientemente interdependiente; Estados que pierden autonomía y deben readaptar

la gestión de sus recursos y una ciudadanía cada vez más consciente de sus derechos y exigente. Esta realidad plantea inquietantes dilemas a las Policías e importantes desafíos que únicamente podrán ser enfrentados con decisiones políticas audaces e innovadoras y gestores policiales capaces de entender las nuevas claves sociales que emergen, pero dispuestos también a aplicar la voluntad y capacidad necesarias para transformar las estructuras y funciones policiales.

Referencias

- Baumer, Eric P. y Janet L. Lauritsen. 2010. «Reporting crime to the Police 1973-2005: A multivariate analysis of the long-term trends in the national crime survey (NCS) and national victimization survey (NCVS)», *Criminology*, 48 (1): 131-185. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2010.00182.x>.
- Bercal, Thomas E. 1970. «Calls for Police Assistance: Consumer Demands for Governmental Service», *American Behavioural Scientist*, 13 (5/6): 681-691. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/000276427001300504>.
- Blankenburg, Erhard. 1980. *Politik der inneren Sicherheit*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Della Porta, Donatella. 1993. *Police Knowledge and Public Order*. Bolonia: European University Institute.
- Fundación Policía Española. 2000. *Seguridad pública y policía en el comienzo del siglo XXI*. Madrid: Fundación Policía Española.
- Gottfredson Michael. R. y James Hinderland. 1979. «A Study of the Behaviour of Law», *American Sociological Review*, 44: 3-18. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2094813>.
- Kies, Marianne F. 2011. «Policing the Police: Freedom of the Press, the Right to Privacy, and Civilian Recordings of Police Activity», *The George Washington Law Review*, 80 (1): 274-310.
- Loubet de Bayle, Jean-Louis. 1998. *La policía. Aproximación sociopolítica*. Madrid: Acento.
- Lovell, Jarret S. 2002. *Media Power and Information Control: A Study of Police Organizations and Media Relations*. Newark: Rutgers University. Disponible en: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/197060.pdf> [Consulta: 7 de julio de 2016].
- Mattelart, Armand. 2007. *Un mundo vigilado*. Barcelona: Paidós.
- Mawbya, Rob C. 1999. «Visibility, transparency and police-media relations», *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 9 (3): 263-286. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2094813>.
- Naím, Moises. 2013. *El fin del poder*. Barcelona: Debate.
- Reiner, Robert. 2000. *The Politics of the Police*. Oxford: Oxford University Press.
- Reiss, Albert J. 1971. *The police and the Public*. New Haven: Yale University Press.
- Robert, Philippe. 2003. *El ciudadano, el delito y el Estado*. Barcelona: Atelier.

- Sabaté, Juli. 1984. «La profesión policial en España: Un análisis sociológico», *Papers*, 21: 133-152.
- Serrano, Alfonso. 2011. «Dudosa fiabilidad de las estadísticas policiales sobre la criminalidad en España», *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 6: 425-454.
- Shapland, Joanna y John Vagg, 1988. *Policing by the Public*. Londres: Routledge.
- Skogan, Wesley G. 1976. «Citizen Reporting of Crime: Some National Panel Data», *Criminology*, 13:535-549. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.1976.tb00685.x>.
- Skogan, Wesley G. 1984. «Reporting Crimes to the Police. Status of the World Research», *Journal of Research on Crime and Delinquency*, 21 (2): 113-137. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0022427884021002003>.
- Sparks, Richard F., Hazel G. Genn, y David J. Dodd. 1977. *Surveying Victims: A Study of the Measurement of Criminal Victimization, Perceptions of Crime, and Attitudes to Criminal Justice*. Nueva York: John Wiley.
- Szczepanski, Jan. 1973. «El método biográfico», en René König (comp.), *Tratado de sociología empírica*. Madrid: Tecnos.
- Valles, Miguel S. 2002. *Entrevistas cualitativas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Van Dijk, Jan, Robert Manchin, John Van Kesteren, Sami Nevala y Gergely Hideg. 2005. *The Burden of Crime in the EU. Research Report: A Comparative Analysis of the European Crime and Safety Survey (EU ICS 2005)*. Disponible en: <http://vorige.nrc.nl/redactie/binnenland/Misdaad.pdf> [Consulta: 7 de julio de 2016].
- Van Dijk, Jan y Peter Mayhew. 1992. *Criminal victimization in the Industrialized World: Key findings of the 1989 and 1992 International Crime Surveys*. The Hague: Ministry of Justice, Department of Crime Prevention.
- Wilson, James. Q. 1978. *Varieties of Police Behaviour. The Management of Law and Order in Eight Communities*. Cambridge: Harvard University Press.
- Zuloaga, Lohitzune. 2014. *El espejismo de la seguridad ciudadana: claves de su presencia en la agenda política*. Madrid: Los libros de la Catarata.

ANEXO

TABLA I.
DISTRIBUCIÓN DE LAS ENTREVISTAS* REALIZADAS POR CUERPOS, NIVELES JERÁRQUICOS Y ÁMBITOS DE TRABAJO

Nivel jerárquico	Ámbito de trabajo	Cuerpo Nacional de Policía	Guardia Civil	Mossos d'Esquadra	Ertzaintza	Policía local
Dirección del Cuerpo	Alta dirección			E16 (Barcelona 28/01/14)	E7 (Bilbao 10/12/13)	E33 (Vigo 24/02/14) E23 (Barcelona 04/07/13)
Alto mando unidades especializadas	Estratégico y de planificación	E29 (Madrid 09/12/13).	E11 (Madrid 09/12/13)	E15 (Barcelona 21/11/13)		
		E6 (Madrid 25/03/14)	E12 (Madrid 05/03/14)	E21 (Barcelona 21/11/13)		
Alto mando operativo	Información / Investigación	E1 (Madrid. 12/05/14)	E9 (Madrid 04/03/14)	E17 (Barcelona 16/01/14)	E18 (Barcelona 28/01/14)	
		E3 (Málaga 27/12/13). E26 (Alicante 13/05/14)	E13 (Pamplona 19/12/13)	E20 (Barcelona 16/01/14)		
Mando intermedio unidades especializadas	Planificación			E19 (Barcelona 23/01/14)		
	Información			E25 (Barcelona 11/02/14)		
	Investigación	E24 (Madrid 12/05/14)		E14 (Barcelona 04/02/14)		

.../...

.../...

Nivel jerárquico	Ámbito de trabajo	Cuerpo Nacional de Policía	Guardia Civil	Mossos d'Esquadra	Ertzaintza	Policía local
Dirección del Cuerpo	Alta dirección			E16 (Barcelona 28/01/14)	E7 (Bilbao 10/12/13)	E33 (Vigo 24/02/14) E23 (Barcelona 04/07/13)
Mando intermedio operativo	Territorial	E2. (Madrid 24/03/14) E4 (Madrid 22/11/13)	E10 (Madrid 04/03/14)		E8 (Bilbao 10/12/13)	E22 (Barcelona 22/10/13)
Agentes de base	Territorial	E34 (Albacete 04/09/13)				E32. Vigo 23/09/13

* E=Entrevistas.

Fuente: elaboración propia.

Presentado para evaluación: 13 de julio de 2016.
Aceptado para publicación: 27 de octubre de 2017.

ÓSCAR JAIME

oscar.jaime@unavarra.es

Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración en el Departamento de Sociología de la Universidad Pública de Navarra y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Ha sido también director del Instituto de Estudios de Policía de la Dirección General de la Policía y Director General de la Fundación Policía Española desde 2004 hasta 2007. Asimismo, desde 2004 a 2009 ocupó el cargo de Asesor Ejecutivo del Director General de la Policía y de la Guardia Civil. Desde 2010 hasta 2012 fue Secretario General Técnico del Gabinete de Estudios de Seguridad Interior de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior. Participa activamente como ponente y profesor en diversos Másteres y Cursos de postgrado en distintas Universidades e Institutos de Investigación y es autor de numerosas publicaciones.

DIEGO TORRENTE

diego.torrente@ub.edu

Profesor Titular de Universidad, acreditado para Catedrático, en el Departamento de Sociología de la Universidad de Barcelona. Ha sido Visiting Researcher en el European University Institute de Florencia. Es Máster en Criminal Justice Policy por la London School of Economics. Ha sido investigador en proyectos de la Unión Europea, CICYT, Plan Nacional de la Ciencia, Colegio de Médicos de Barcelona, Institut Català del Consum, así como para numerosos ayuntamientos. Es investigador principal del Grupo de Investigación en Sociología Aplicada (GRISA). Ha sido coordinador del Máster de Investigación en Sociología, y de los estudios de Criminología en la Universidad de Barcelona. Ha participado en proyectos de transferencia de conocimiento para diversas instituciones de seguridad en España y Latinoamérica. Es autor de más de una decena de libros o capítulos de libro. También ha escrito numerosos artículos y participado en congresos nacionales e internacionales sobre esos temas.