

## *Seguridad pública y bienestar social*

*Se está produciendo en la Administración un cambio en el que los ciudadanos dejan de ser considerados "administrados" para tomar un papel activo como "usuarios" de los servicios públicos. En este contexto, la seguridad es considerada hoy como un "bien público" garantizado por la Policía, que debe evolucionar desde su papel tradicional de instancia de control configurándose como un servicio público especializado capaz de proporcionar no sólo seguridad objetiva, sino "sentimientos de seguridad" a los ciudadanos. Para alcanzar este objetivo, deben abandonarse planteamientos tradicionalmente reactivos adoptando una filosofía proactiva basada en programas de prevención, que han de ser abordados conjuntamente con otros profesionales de los servicios sociales.*

Manuel ALVAREZ SOBREDO

### **La imagen social de la Policía**

Hace algún tiempo, como director del Instituto de Estudios de Policía, fui invitado a dar una conferencia en la Escuela Universitaria de Trabajo Social. En el coloquio que se estableció con posterioridad pude constatar que para un número considerable de alumnos la percepción del rol del trabajador social en relación con la policía se ajustaba a un cierto triángulo dramático, en que el usuario de los servicios sociales era percibido como víctima, el policía como persecuidor y el trabajador social como salvador. Esta anécdota revela la necesidad de deshacer este tipo de posicionamientos prejuiciosos —en los que también a menudo cae recíprocamente la Policía— a fin de percibir nuestro papel social y el de los profesionales que prestan otros

servicios públicos, en términos de una complementaridad necesaria para alcanzar un objetivo al que, en definitiva, todos nos debemos: el bienestar de la sociedad.

Por ello, debe valorarse de forma muy positiva esta iniciativa de Cuadernos de Trabajo Social de publicar algunos trabajos en relación con la policía, en la certeza de que ello contribuirá a un mejor conocimiento de una profesión que, por la naturaleza de sus cometidos, es objeto frecuente de percepciones estereotipadas.

No obstante, el necesario acercamiento entre los servicios públicos de seguridad y el Trabajo Social no está exento de un riesgo de mal planteamiento que —como aclaración previa— conviene exponer. Recientemente, en la Cuarta Conferencia Europea de Psicología Jurídica celebrada en Barcelona, se desarrolló un simposio

cuyo tema era "la Policía y la atención a las víctimas del delito" en el que participaban representantes de algunos Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Comunidades Autónomas. En el transcurso del debate, uno de los participantes expresó con apasionamiento la opinión de que la Policía debe dejar de considerar al delincuente como su "cliente" y pasar a otorgar este rol a la víctima. Siendo loable la intención de la frase, como expresión de una toma de conciencia social por parte de la policía, conviene no subestimarla como ejemplo de una tendencia que puede conllevar ciertos riesgos.

El primero de estos riesgos es que algunos policías o incluso institucionalmente algunos cuerpos policiales, queriendo cambiar la imagen tradicional de instrumentos del control social, poco atractiva en una sociedad cada vez más libre, tienden a atribuirse un nuevo y más gratificante papel asistencial, enfatizando en exceso aquellos servicios policiales con mejor imagen, tales como los servicios de ayuda —que los Cuerpos de Seguridad están obligados a prestar en primera instancia, pero no como función permanente— y que representan lo que se podría llamar la cara bondadosa de la Policía. Dentro de esta tendencia hemos asistido a la proliferación de servicios policiales con funciones que debían ser desempeñadas con más propiedad por otros colectivos profesionales, en un proceso más justificado por razones de imagen que de eficacia.

En la posición opuesta está el sector más tradicional de los policías que —ante este fenómeno— cuestio-

nan con reticencia cualquier evolución de la función policial, asociando por ejemplo los enfoques policiales orientados al servicio público imprescindibles en la sociedad actual, con la mencionada tendencia a desplazar una parte de la actividad policial hacia funciones permanentes de ayuda social.

Por ello, antes de abordar el proceso de la evolución de la Policía hacia una concepción de servicio público, que deberá ser prestado cada vez más en coordinación con otros servicios públicos, gubernamentales o no, conviene resaltar que la confluencia en el objetivo común de todos ellos no excluye que cada uno deba contribuir al mismo desde su función técnica específica, para lo cual resulta imprescindible que cada una de las instancias de servicio conozca y valore el papel de las demás, sin deformaciones prejuiciosas que, a la postre, no hacen sino hipotecar el objetivo común de todas ellas de lograr una sociedad con mayores cotas de bienestar.

Es indudable que algunas actitudes prejuiciosas hacia la policía tienen un fundamento histórico, ya que es evidente la interrelación entre el modelo policial y el modelo social y político en el que se inserta. De este modo, la imagen que los ciudadanos tienen de la Policía obedece con más frecuencia a posicionamientos ideológicos previos que a constataciones o percepciones directas de su actividad profesional.

Las siguientes reflexiones pretenden ser un elemento clarificador de la función actual de la policía en la socie-

dad postindustrial, función que tiene sustanciales diferencias con la concepción tradicional que aún impregna las percepciones sociales acerca de esta profesión.

La Constitución Española, en su artículo 104.1 señala que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la Seguridad Ciudadana. Así pues, en la prestación del servicio público de seguridad se integran dos ámbitos o subprocesos de prestación de servicios. Por una parte la defensa del ejercicio de derechos y libertades, protegidos por las leyes y regulados administrativamente, que configura una primera dimensión de la función policial como policía judicial o administrativa; por otra parte un segundo subproceso que hace referencia la policía como garante de la Seguridad Ciudadana. En este ámbito, la evolución del antiguo concepto de orden público al nuevo de seguridad ciudadana expresa —más que un mero cambio semántico— la evolución desde una idea de orden “instituido”, al que todos los ciudadanos debían plegarse, hacia el concepto actual de la Administración como dispensadora de unos servicios públicos —sanidad, cultura, pero también seguridad— en el que el ciudadano no es tanto un elemento pasivo —un “administrado”— cuanto un usuario que tiene derecho a exigir calidad en el servicio que se le presta, dado que, en definitiva, lo paga con sus impuestos.

No han de ser únicamente las víctimas del delito los “clientes” prioritarios de la Policía, sino el conjunto de

los ciudadanos a quienes se presta el servicio público de seguridad. Sin dejar de reconocer el aspecto positivo de la preocupación creciente de la policía en la atención a las víctimas, no se puede evitar la reflexión de que cada víctima representa un fracaso de la acción policial preventiva. Por esta razón no puede justificarse hoy la función de la Policía desde pautas de actuación exclusivamente reactivas, por muy positiva que ésta sea. La policía actual, para ser eficaz, **debe adoptar planteamientos proactivos**, encaminados a que el ciudadano no llegue a ser víctima del delito. Este enfoque proactivo, que hoy están adoptando un número creciente de cuerpos policiales, sin duda no ha sido el modelo histórico dominante y por ello no está aún presente en la percepción social del trabajo policial, siendo evidente que incluso muchos policías no lo han asumido como aspecto clave de su rol profesional.

### ***Los modelos policiales***

Antes de exponer el perfil profesional que la sociedad actual demanda de la Policía, resultará útil exponer los enfoques generales que hasta hoy han venido configurando el estilo de prestación del servicio policial. Para ello, hemos elegido por su simplicidad el esquema elaborado por J. Q. Wilson (1968)<sup>1</sup>. Dicho autor plantea que, en mayor o menor medida, todos los servicios policiales se acomodan a uno de los tres grandes modelos siguientes.

El primero, el **modelo de vigilancia y control**, es también el más anti-

guo en el tiempo y representa la primera concepción de la Policía: la Policía como instrumento de control y salvaguarda del orden. Un ejemplo simbólico de esta concepción la ofrece la más antigua de las placas de la policía española que representa en su centro un bastón de mando vertical que tiene a su izquierda las armas reales y a su derecha un gran ojo abierto del que salen rayos en todas direcciones. Esta simbología del ojo vigilante también está presente en otro ejemplo aún más clarificador: los ministros del interior del siglo pasado portaban como rasgo distintivo de su cargo, decenas de ojos bordados entre los entorchados de su uniforme; el recuerdo del mitológico Argos que con sus cien ojos todo lo veía o la referencia —más inquietante aún— al “gran hermano” de Orwell, son inevitables. Esta concepción de la policía orientada a la vigilancia y control del orden, está hoy completamente superada aunque en España, y por la naturaleza del pasado régimen político, se extiende hasta fechas recientes, expresándose en la fase lapidaria con la que se describía la misión del Cuerpo de Policía Armada: “vigilancia total y permanente y represión en caso necesario”.

Este modelo de vigilancia y control es definido por Wilson como un estilo de policía de alta centralización, como prolongación del fuerte poder del Estado, alta discrecionalidad y baja relación social, modelo cuyo “cliente” —por seguir usando este término— no es tanto el delincuente cuando el desviado, el disidente, el que se aparta del orden establecido.

La implantación del Estado de Derecho, aunque obliga a cambios formales, no impide que incluso en países avanzados muchos cuerpos de policía sigan actuando bajo la lógica del modelo de vigilancia y control que, no obstante, ha ido dando paso al que Wilson denomina **modelo legalista** en el que se resalta la dimensión judicial y administrativa de una policía cuyo objetivo es ser un instrumento eficaz para la aplicación de la justicia; instrumento que se pone en movimiento tras la comisión de un delito para la detención de sus autores y su puesta a disposición judicial. Wilson describe este segundo modelo policial como de alta centralización y baja discrecionalidad, es decir, escaso margen de maniobra, en la medida en que sus actuaciones se inscriben en marco muy regulado jurídicamente. No se puede menospreciar el progreso importante que supone el modelo legalista como expresión de la adaptación de la policía al estado de derecho, abandonando como objetivo algo tan equívoco como el “orden” por otro fin más definido como es la “legalidad”. Sin embargo, lo cierto es que el modelo legalista guarda aun muchas semejanzas con el modelo de vigilancia y control, —entre ellas la **baja relación social**—, manteniendo una concepción de la policía como instancia de control, aunque éste se ponga al servicio del ordenamiento legal.

El tercer modelo es el de **servicio**, identificado por una centralización baja, que permita una adaptación de la organización a cada entorno, en función de los problemas específicos de seguridad que le afectan y cuyos

restantes rasgos son una discrecionalidad alta, también como consecuencia de esta orientación flexible y una alta relación social.

Posiblemente, este último aspecto es el punto clave de la concepción de la Policía como Servicio Público: **la necesidad de orientar el servicio policial a las demandas sociales de seguridad.** En España, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad expresa este enfoque con claridad meridiana:

*"Por encima de cualquier otra finalidad, esta Ley pretende ser el inicio de una nueva etapa que destaque la consideración de la Policía como un servicio público".*

En este párrafo del Preámbulo, la Ley Orgánica reconoce que con ella se abre una **nueva etapa** en la cual, *"por encima de cualquier otra finalidad"* la policía ha de ser considerada como un Servicio Público.

A un lector ajeno a estos temas y por consiguiente no habituado a captar entre líneas el nuevo espíritu que refleja el texto legal<sup>2</sup>, podría parecerle que éste no representa cambio alguno en los cometidos policiales. ¿Acaso la policía no ha tenido siempre como misión perseguir el delito y garantizar la Seguridad Pública? ¿En qué se concreta esa nueva etapa de la que la Ley Orgánica quiere ser el inicio?

Dos párrafos del mismo Preámbulo pueden dar respuesta a estas cuestiones, aclarando en qué se materializa una concepción de la policía como servicio público.

***"La activa e intensa compenetración entre la colectividad y los funcionarios policiales... constituye la***

***razón de ser de éstos y es determinante del éxito o fracaso de su misión"***

Así, en tanto la policía del pasado se configuraba como una instancia de control que exigía incluso para ser eficaz un cierto distanciamiento social, la Policía de hoy no sólo debe tener una activa e intensa compenetración con la sociedad sino que tal compenetración constituye, en palabras de la ley, su razón de ser y es determinante de su éxito o fracaso. En otras palabras, no existen éxitos policiales si tales éxitos no se subordinan al bienestar social. La disociación entre los objetivos policiales y las demandas sociales pueden iniciar una dinámica muy peligrosa, hasta llegar incluso al delito provocado artificialmente por la misma policía con el único fin de incrementar las cotas de "eficacia" policial.

Pero la compenetración con la sociedad es importante además para la propia autoestima del policía. En algún otro artículo de esta revista se plantean los problemas que conlleva el ejercicio de la profesión policial en la sociedad actual. También sobre este aspecto reflexiona la Ley Orgánica:

***"Los funcionarios de Policía materializan el eje de un difícil equilibrio de pesos y contrapesos, de facultades y obligaciones ya que deben proteger la vida y la integridad de las personas, pero vienen obligados a usar armas; deben tratar correcta y esmeradamente a los miembros de la comunidad, pero han de actuar con energía y decisión cuando las circunstancias lo requieran. Y la balanza capaz de lograr ese equilibrio, no es otra que una actividad de formación y perfeccionamiento permanentes —respecto***

*a la cual se pone un énfasis especial—, sobre la base de una adecuada selección que garantice el equilibrio psicológico de la persona”.*

No es fácil el trabajo policial en la sociedad actual. Las ciudades se han vuelto progresivamente más inseguras por causas estructurales que tienen poco que ver con el mayor o menor empeño que el policía ponga en su trabajo. Este hecho, unido a las dificultades que conlleva en sí el desempeño profesional, pueden afectar emocionalmente al policía provocando una serie de trastornos depresivos y de ansiedad o —en un proceso distinto pero igualmente pernicioso— un endurecimiento personal, fácilmente traducible en desidia y falta de sensibilidad hacia los problemas sociales sobre los que tiene que actuar.

Si el policía tiene que sumar a las dificultades propias de su trabajo la incompreensión social, manifestada en la atribución de un rol poco gratificante —el de “perseguidor”, que señalábamos al principio—, será muy difícil que lleve a cabo su actividad profesional con el estilo que demanda la sociedad actual y que se refleja en los párrafos de la Ley Orgánica que hemos reproducido anteriormente.

Conocer el sentido finalista de su trabajo, reconocer la importancia de su función profesional en la configuración de una sociedad más segura y por ello más libre, sentir que su desempeño profesional es apreciado por los ciudadanos son premisas necesarias para que el policía se autoacepte y adopte en su trabajo la filosofía de servicio que hoy le impone la sociedad<sup>3</sup>.

Un modelo policial de servicio público no es por consiguiente aquel que prioriza la función asistencial sino el que, en la función propia de la policía que no es otra que la lucha contra el delito o mejor aún, contra la inseguridad, la afronta desde una sintonía con la sociedad y una especial sensibilidad frente a los problemas que afectan a los ciudadanos.

### ***Policia y prevención***

Expresado de una forma sencilla, un modelo policial de servicio es aquel que prioriza la prevención. Frente a la posición reactiva de los modelos legalista y de vigilancia y control, el modelo de servicio mantiene enfoques proactivos. En el lenguaje del ciudadano de la calle, para éste lo importante no es que si le roban la radio del coche la policía acabe resolviendo el caso; lo que quiere el ciudadano es que no le roben la radio.

Los cuerpos de policía mas prestigiosos han valorado desde siempre este enfoque. Así la primera declaración de principios de la Policía Metropolitana de Londres —Scotland Yard— elaborada por Sir Richard MAYNE, se iniciaba con esta frase<sup>4</sup>:

*“Debería entenderse en primer lugar que el principal propósito a conseguir es la prevención del delito. Todos los esfuerzos de la policía deben ir dirigidos a este gran fin. La seguridad de las personas y sus bienes, la preservación de la tranquilidad pública y los demás objetivos de la policía, se realizarán mejor de esta manera que mediante la detención y castigo del*

*delincuente, una vez que éste ya haya cometido el delito”.*

Así pues, el modelo policial de servicio tiene su más genuina aplicación en el enfoque preventivo del trabajo policial. Aún así, la idoneidad de este enfoque no sólo proviene de su adecuación al espíritu de una sociedad democrática que valora la seguridad de los ciudadanos como un servicio básico que la Administración debe garantizar; el enfoque preventivo se justifica también por su mayor eficacia en la lucha contra la delincuencia como plantearemos más adelante.

Ello no merma en absoluto la importancia y necesidad de la acción represiva del delito. Las técnicas de investigación para descubrir a los autores de los delitos y ponerlos a disposición judicial son imprescindibles en el ámbito de la misión policial de velar por el cumplimiento de las leyes. Sin embargo en razón a su carácter genuinamente policial —sólo la policía puede realizar este tipo de actividad— no vamos a tratarlo, circunscribiéndonos a la acción preventiva en la que se plantean los ámbitos de cooperación que son objeto de este estudio.

Así pues el punto que nos interesa resaltar respecto a los enfoques preventivos es que éstos **obligan a la Policía a trabajar en estrecho contacto con otros profesionales de los servicios comunitarios**. De aquí que los profesionales de la Seguridad Pública y los profesionales del trabajo social necesariamente deban entenderse, si quieren conseguir el objetivo común de que la sociedad alcance un mejor nivel de bienestar social, eliminando —como paso previo para abor-

dar este trabajo conjunto— el desconocimiento mutuo, cuando no las reticencias recíprocas de cada colectivo profesional; no se trata de hacer “lo mismo que”, sino de hacer “con”. No es preciso explicar hoy que la sociedad es un sistema abierto y que la mayoría de los problemas tienen un fondo común aunque se manifiesten en síntomas variados: inseguridad, déficits educativos, problemas sanitarios etc. Si cada servicio ataca “su” síntoma (ver gráfica 9) sin una acción de conjunto, el problema no se resolverá.

Como si los hechos quisieran apoyar esta reflexión, en estos días se ha recibido en el Instituto de Estudios de Policía la visita de un grupo de estudiantes de la Escuela Universitaria de Trabajo Social que están realizando un estudio sobre la prostitución. Interesados en conocer el punto de vista policial sobre este problema, uno de los estudiantes planteó con franqueza la siguiente afirmación: “las prostitutas dicen que la policía las persigue”. Desde la policía se debe contestar que las demandas sociales para la actuación policial son múltiples y a menudo contrapuestas. En este caso, una iniciativa policial llevada a cabo hace unos años para favorecer la autoorganización de las prostitutas a fin de substraerlas del control de los proxenetas y evitar así la proliferación delictiva en su entorno, encontró la oposición de los colectivos vecinales que consideraban que tal iniciativa iba contra sus intereses. Actualmente, ante la degradación de algunos barrios, expresada entre otros aspectos por una fuerte presencia de la prostitución

callejera, la presión policial a través de controles de identidad persigue que estas actividades se desplacen a zonas aisladas donde causen menos alarma social. Sin embargo los colectivos de prostitutas responden —con razón— que en esos lugares están menos protegidas y sufren más agresiones. Derivar efectivos policiales para su protección, implicaría substraerlos de otros lugares donde son necesarios, generando nuevas protestas sociales y cayendo en un círculo vicioso que convierte el problema de control de la prostitución en algo de imposible solución si se enfoca exclusivamente desde el punto de vista de la acción policial.

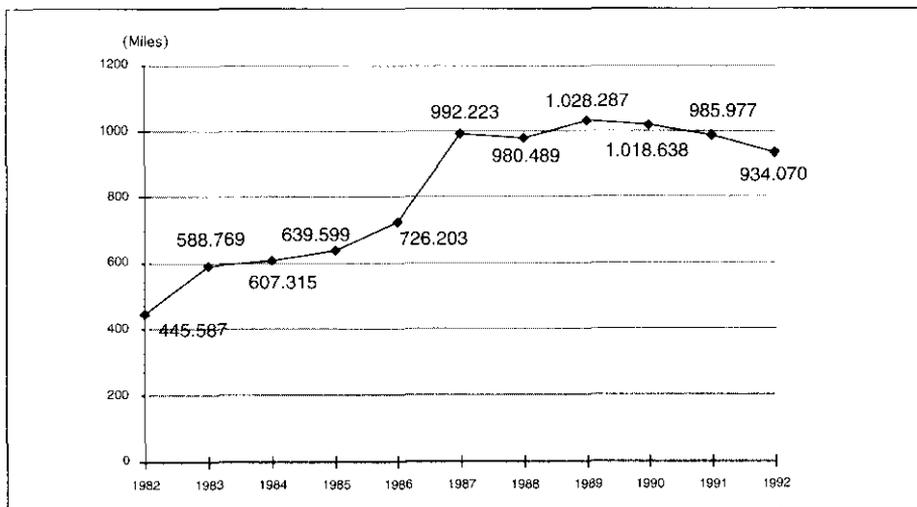
Este caso es un buen ejemplo de que los conflictos sociales no son susceptibles de ser enfocados de forma parcial y que una acción en principio correcta puede tener efectos indesea-

dos en otro campo; por ello es importante que las distintas instancias con responsabilidad frente a estos problemas los aborden conjuntamente. De lo contrario, éstos se volverán irresolubles en una sociedad tan compleja como la actual.

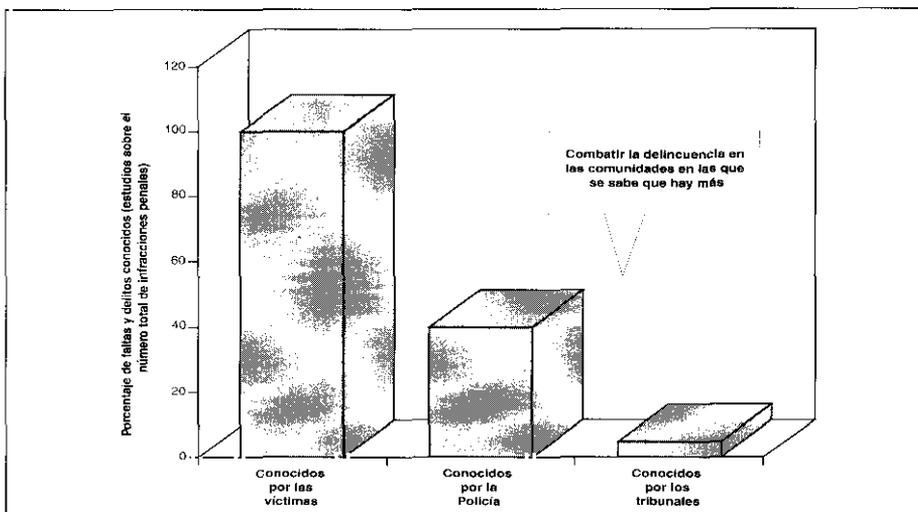
### ***La inseguridad y sus causas***

Hemos asistido en los once últimos años a un aumento importante de la delincuencia, cuyo efecto ha sido la duplicación del número de delitos en relación a los 445.000 que se registraron en 1982. Es verdad que en los últimos años se ha constatado una tendencia a la estabilización o incluso a la baja<sup>5</sup>, pero ello hace más patente el gran incremento del quinquenio 82-87, con una tasa anual media del 20%. (Ver gráfica 1).

**Gráfica 1**  
**Delitos denunciados en España**



**Gráfica 2**  
**Porcentaje de delitos conocidos por la Policía y los Tribunales**



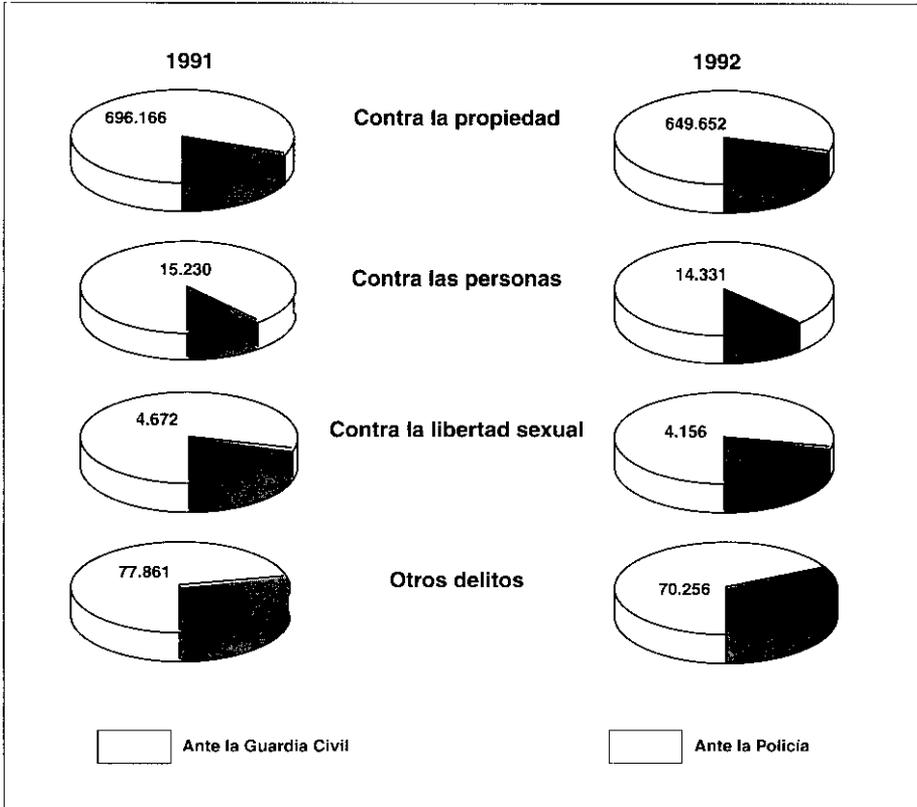
Normalmente, la delincuencia real es aún mayor; la gráfica 2 muestra los resultados de una investigación presentada en el informe preliminar de la Conferencia Internacional para la Prevención del Delito en el Medio Urbano<sup>6</sup>, en la que se muestra la proporción de delitos conocidos por la policía respecto de los que realmente se producen.

Este problema preocupante se manifiesta igualmente en todos los países desarrollados —excepto en Japón— aunque con mayor incidencia en América del Norte que en Europa. Las causas son múltiples pero se suelen resumir en dos fenómenos. En primer lugar, la **sociedad de consumo** que propone —y generaliza a través de los medios de comunicación— objetivos de calidad de vida que están fuera del alcance de una gran mayoría de personas. Se produce así la para-

doja de que cuanto más desarrollada es una sociedad, más se manifiesta en ella el fenómeno de la marginalidad, explicando el especial incremento de los delitos contra la propiedad, que contrasta con la estabilización de otras manifestaciones delictivas tradicionales. De los 934.070 delitos denunciados en 1992, 808.249 lo fueron contra la propiedad.

Del volumen total de estos delitos contra la propiedad, 649.652 se denunciaron ante la Policía y 158.597 ante la Guardia Civil. Esta proporción recíproca, relativamente estable en los demás tipos de delitos, apunta hacia el segundo gran factor asociado a la delincuencia actual: el fenómeno de la **urbanización**. Hoy, el 84% de la población española vive en poblaciones de más de 5.000 habitantes y el 64% en poblaciones de más de 20.000. Uno de cada seis españoles vive en

**Gráfica 3**  
**Delitos denunciados en España**



alguna de las seis ciudades siguientes: Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza y Málaga. Pero los delitos denunciados en las comisarías de policía de estas provincias representan ellos solos la mitad del total denunciado conjuntamente a Policía y Guardia Civil.

Ya se ha comentado que la tendencia de los últimos cinco años es de un estancamiento —probablemente asociado, entre otras razones, al freno del proceso de emigración a la ciudad— que contrasta con un aumento

constante de los delitos denunciados ante la Guardia Civil (gráfica 3). Pueden aventurarse distintas explicaciones para ello, pero resulta convincente pensar que los estilos de vida de la ciudad, generalizados por los medios de comunicación, están llegando —con todos sus problemas— a las pequeñas poblaciones.

A pesar de todo, las grandes ciudades españolas siguen siendo razonablemente seguras en relación con otras europeas y así el último informe de Interpol señala a Madrid como una

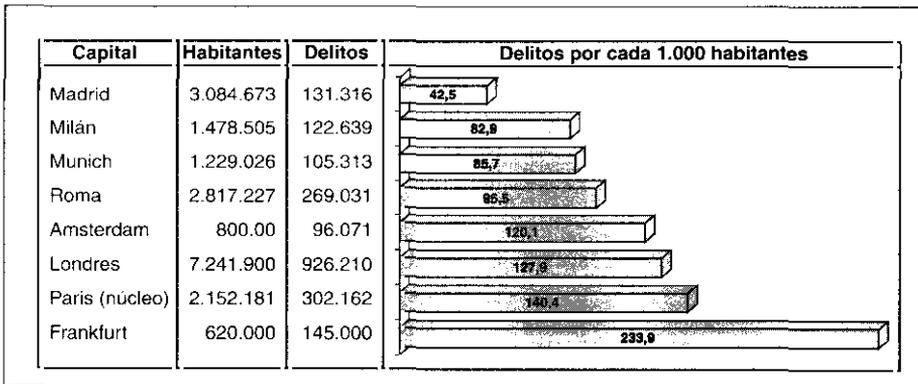
de las capitales con menor índice de delitos —42,5 por 1.000 habitantes— del continente (gráfica 4). Si analizamos los factores que hacen inseguras a otras ciudades europeas, veremos que en España aún no se ha desarrollado al mismo nivel que en aquellas el fenómeno de la marginalidad asociado a la presencia de importantes **minorías étnicas**.

Si al proceso de la emigración a la ciudad de los años 60 y 70 siguió un incremento de la delincuencia, protagonizado en gran medida por los hijos de aquellos inmigrantes, nacidos en barriadas periféricas mal equipadas, podemos imaginarnos lo que puede ocurrir con los hijos de los actuales inmigrantes que —en condiciones aún más precarias— se están instalando en España.

Dado que el fenómeno de la inmigración obedece a causas geo-socio-políticas mundiales y es una utopía pretender evitarlo —tampoco sería solidario— el fenómeno ha de ser en-

cauzado a través de políticas de integración que eviten un recrudecimiento de la delincuencia o efectos aún más graves de desestabilización social, en los próximos años. En la sesión final de la Conferencia Internacional para Prevención de la Delincuencia en el Medio Urbano celebrada en París en noviembre de 1992, tras la Declaración final leída por el Alcalde de Barcelona, el ministro francés de la Ciudad, Michel DELEBARRE fue muy explícito al manifestar que la política en relación con los inmigrantes debería haber sido muy distinta, para evitar los graves problemas que hoy tienen algunas ciudades francesas. España aún está a tiempo de prevenir el fenómeno. De no hacerlo, no será extraño que en España lleguen a producirse noticias como las que recientemente publicaba la prensa en relación a los disturbios de Garges-lés-Gonesse<sup>7</sup>, una ciudad de las afueras de París con un alto porcentaje de población inmigrante:

**Gráfica 4**  
**Delitos en Capitales Europeas (1991)**



Instituto de Estudios de Policía: Fuente INTERPOL

*“coches incendiados, escaparates destrozados y supermercados asaltados son algunos de los capítulos que ilustran esta nueva explosión social, similar a las acontecidas en estos últimos años en otros «puntos calientes» como Vaux-en-Velin (cerca de Lyon) o los barrios populares del norte de Rouen”.*

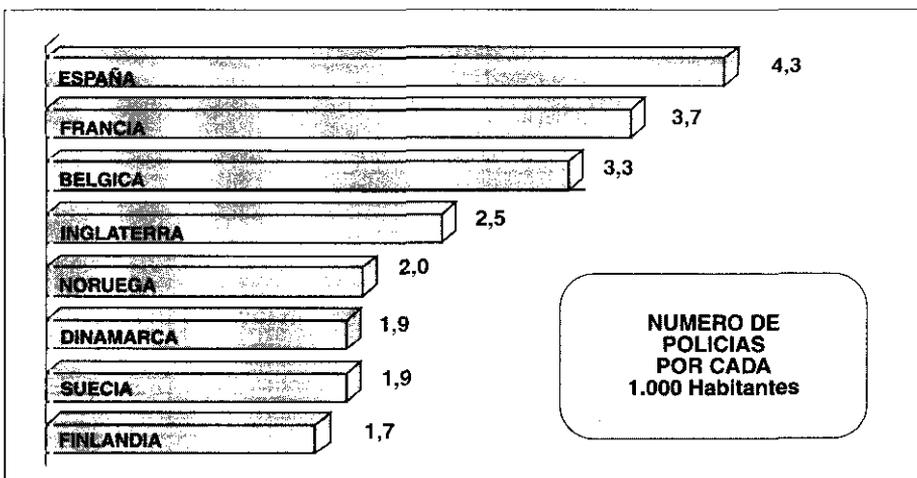
Pero además de los aspectos relacionados con los valores de la sociedad de consumo, la pérdida de cohesión social derivada de la vida en la ciudad y el previsible impacto futuro de una sociedad pluriétnica, debemos tener en cuenta el incremento de los **sentimientos subjetivos de inseguridad** propiciados por los medios de comunicación, que introducen el delito “en directo” en los hogares, contribuyendo a la formación de una imagen social de generalización de la inseguridad que no se corresponde con los niveles reales del delito. Este fenómeno abre un nuevo campo de trabajo a

la Policía, ya abordado en otros países, ampliando su papel tradicional de “lucha contra la inseguridad” hacia nuevos cometidos de “lucha contra el sentimiento de inseguridad” (son palabras de Pierre JOXE en la sesión inaugural de la Conferencia de París anteriormente citada).

### **Insuficiencia de las medidas tradicionales**

Tras esta descripción sucinta del problema, la pregunta que se plantea a las policías de los países desarrollados es si los mecanismos basados en el ataque a la situación delictiva, cuando ésta ya se ha producido, son suficientes para frenar la tendencia al incremento en el número de delitos. Si se considera que para una población estabilizada, los elementos de control —especialmente policías locales y seguridad privada— se han incrementa-

Gráfica 5



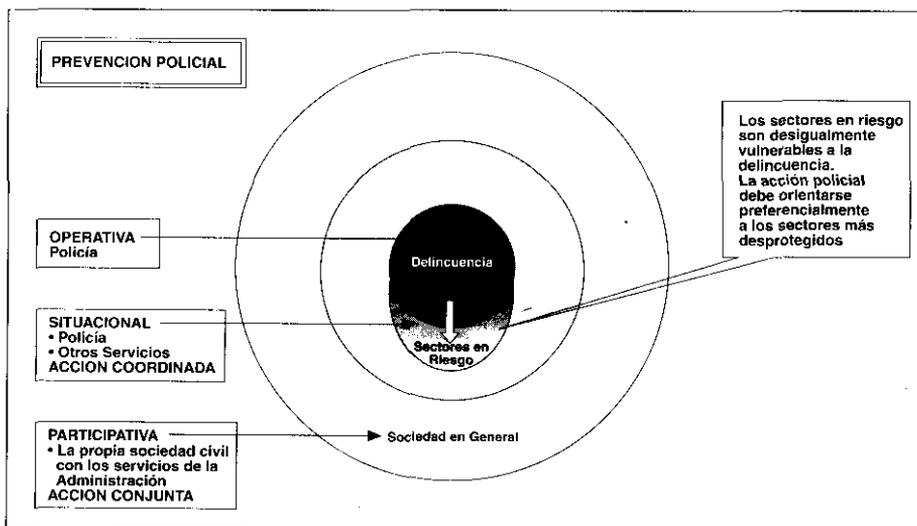
do, el cuestionamiento de la eficacia de las medidas represivas adquiere mayor relevancia.

Tenemos en España la tasa más alta de policías por mil habitantes — 4,8— (gráfica 5) de toda Europa, cuando se considera que 3 es una buena cifra; pero si la eficacia se plantea en términos no del incremento de efectivos, sino del incremento del presupuesto, y se relaciona con el escaso número de delitos esclarecidos<sup>8</sup>, se comprende la preocupación general de muchos gobiernos por encontrar medidas alternativas para afrontar los problemas del aumento de la delincuencia.

Esta necesidad viene forzada aún más por un cambio en la conciencia colectiva. El logro del Estado del Bienestar requiere que las Administraciones presten un servicio de calidad y en la percepción social de la seguridad, esta calidad no se demuestra

tanto en el hecho de detener al autor de un delito cuanto en evitar que el delito se cometa. Dados los bajos niveles de eficacia global, la única solución viable es la preventiva. Dado que el índice de crecimiento de los delitos es mucho mayor que el de resolución, un planteamiento estrictamente represivo sólo provocará que cada vez haya más delitos sin resolver. Todo ello orienta los esfuerzos por implantar medidas alternativas, encaminadas hacia las políticas de prevención. Para ilustrar los ámbitos en los cuales tienen aplicación las políticas de prevención podemos imaginar tres círculos concéntricos (gráfica 6) en los cuales el mayor engloba a la sociedad en su conjunto; el más pequeño representa al grupo delincuente y la corona intermedia, al sector de población en riesgo, tanto de caer en la delincuencia como en peligro de victimización. Una acción preventiva eficaz debe ir enca-

**Gráfica 6**



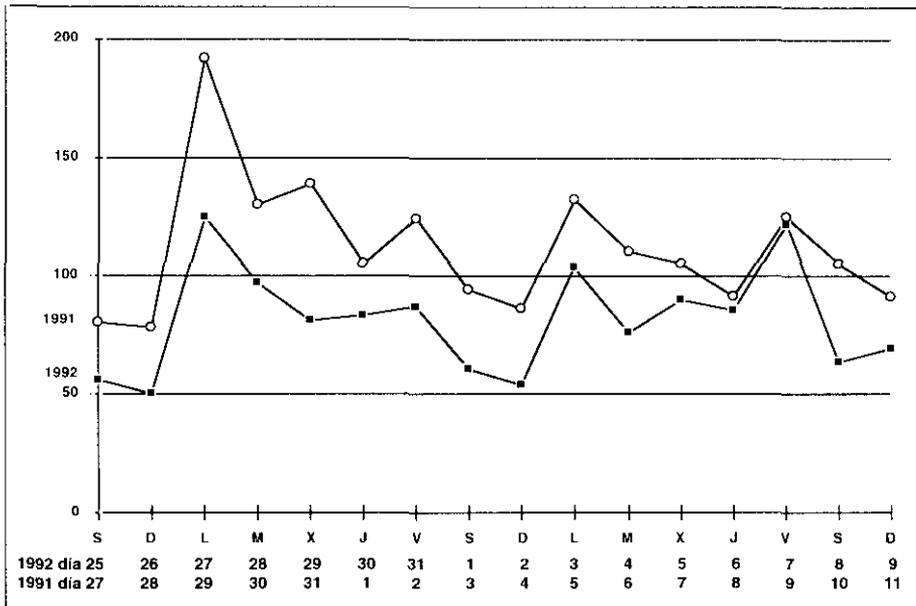
minada a incidir sobre los tres niveles que, —de alguna manera—, representan las acciones clásicas de prevención primaria, secundaria y terciaria.

Respecto al núcleo delictivo, además de la acción represiva imprescindible, cabe una acción preventiva de carácter operativo policial. Esta acción debe ir dirigida a conocer mejor la fenomenología del delito para enfrentarse a él desde una posición más ventajosa. Cuando el delito deja de ser percibido desde un punto de vista exclusivamente jurídico como un acto único e individual, para ser contemplado como un fenómeno social, se encuentran elementos suficientes como para ca-

racterizarlo y comprender su evolución y repercusiones.

A título de ejemplo, comparemos (gráfica 7) la estadística diaria de delitos cometidos en Barcelona durante la celebración de los Juegos Olímpicos con la equivalente del año anterior. A pesar de que el evento olímpico transfiguró completamente la vida de la ciudad y el despliegue policial redujo en un 30% aproximadamente el total de hechos delictivos durante este período, la semejanza en la fluctuación por días de la semana entre ambos años no puede ser un hecho casual, aunque algunas de las variaciones se expliquen por causas ajenas al fenómeno delictivo.

**Gráfica 7**  
**Evolución de las denuncias efectuadas en Barcelona durante el período olímpico (25-VII al 9-VIII) en comparación con el período equivalente de 1991**



De la misma forma podemos encontrar secuencias temporales referidas a las horas del día y pautas espaciales que indican que unos barrios son más propensos a ciertas modalidades delictivas que otros, en razón a su estructura social, función económica, nivel de equipamientos etc.

Este tipo de conocimiento enriquece la percepción policial respecto a su propia actividad y plantea la lucha contra la delincuencia desde una comprensión de la naturaleza del fenómeno con un claro fin preventivo, al permitir anticipar sus manifestaciones e impedir las a través de la actuación policial. Es este rasgo intencional, anticipativo, lo que distingue la auténtica prevención de la presencia policial clásica —el patrullaje— que aunque se la denomina preventiva debería con más precisión ser calificada como disuasoria. La acción disuasoria<sup>9</sup>, al no comprender la naturaleza global del fenómeno, resulta ineficaz ya que su efecto no suele sino producir desplazamientos del fenómeno delictivo.

Con todo, la prevención policial *operativa*, orientada a la implantación de las medidas más adecuadas a la tipología de la actividad delictiva, para reducir su volumen e impacto social, sólo representa el nivel más urgente e inmediato de la prevención policial. A un segundo nivel está la prevención que en ocasiones se denomina *informativa*, por la metodología de prevención más empleada, o *situacional*, por enfocarse diferencialmente a los distintos ámbitos de inseguridad potencial, tanto en lo que se refiere a sectores en riesgo de victimización como a

aquellos otros en riesgo potencial de caer en la delincuencia.

Mientras los programas operativos de prevención competen exclusivamente a la policía —al menos en España, ya que existen experiencias anglosajonas para involucrar a los ciudadanos en el patrullaje urbano— los programas de prevención situacional pueden ser llevados a cabo por distintas instituciones y colectivos que deben estar coordinados entre sí, a fin de no plantear intervenciones a través de métodos o mensajes contrapuestos. Dado que la policía conoce —a través de los análisis de prevención operativa— la fenomenología del delito y sus puntos de impacto, son muchos los Cuerpos de Policía que han puesto en marcha programas dirigidos a orientar a los ciudadanos para que éstos mejoren sus propias condiciones de seguridad. Por ejemplo, la Subdirección de acción preventiva de la Policía Nacional Francesa, además de colaborar con los centros de ocio para la Juventud, posee unidades dedicadas a la prevención, que actúan sobre los sectores sociales en riesgo de victimización.

Asimismo, el programa inglés “Ciudades Seguras”<sup>10</sup> entra dentro de este tipo de acciones en las cuales la Policía —pero no sólo ella, sino otras instancias sociales— imparten formación, elaboran carteles o aconsejan a los Ayuntamientos a fin de eliminar situaciones con riesgo potencial de delincuencia. En todo caso la policía actúa como consultor público de seguridad, detectando situaciones de riesgo aunque aún no hayan sido afectadas por el delito y apoyando la implanta-

ción de medidas que lo dificulten, por ejemplo grabando señales de identificación en objetos de valor, para disuadir del robo o favorecer su recuperación.

Cuando el riesgo de victimización se deba a circunstancias de mayor debilidad o vulnerabilidad personal como es el caso de las mujeres, menores o ancianos, el programa debe ser dirigido por un profesional de la prestación social mejor que por un policía, pero el asesoramiento policial siempre le será de gran ayuda para el especialista.

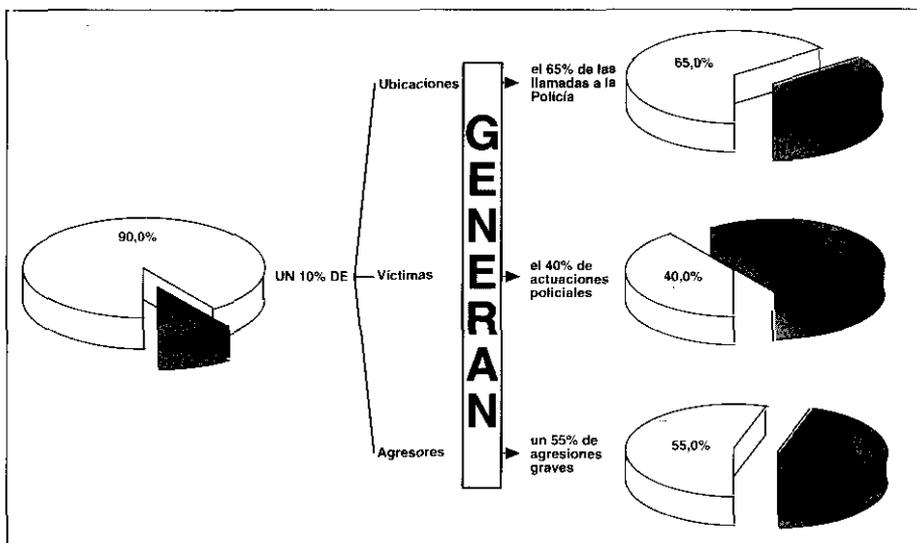
El papel de la policía en este tipo de programas tiene una gran importancia desde el punto de vista social, toda vez que se constata la existencia de una vulnerabilidad desigual en función de la distinta capacidad económica de las víctimas potenciales. Es decir, que también la inseguridad está desigualmente repartida entre las clases sociales en perjuicio de las más débiles. Así, mientras quienes tienen más recursos económicos pueden pagarse unos servicios especiales de seguridad privada, en los barrios más deprimidos la inseguridad se generaliza. Dado que la sociedad tiene una tasa común de inseguridad generada por los propios desequilibrios sociales, los impedimentos a que esta inseguridad se manifieste en una determinada dirección pueden derivarla hacia otras direcciones; en definitiva, cuanto más se protegen los ricos, más inseguros están los pobres. Tomemos el ejemplo de una manifestación delictiva muy importante hace algunos años como eran los atracos a bancos; el incremento de la vigilancia privada y las medidas electrónicas de seguridad

han producido una importante reducción en este tipo de delitos, pero no se ha estudiado si ello ha sido una de las causas del aumento posterior de la delincuencia callejera.

Creemos que toda sociedad genera una cierta tasa de inseguridad derivada de la menor o mayor integración de esa sociedad, de sus valores, de su estructura social, cultural o económica. En consecuencia, los conflictos son inherentes a todos los procesos sociales y, junto a efectos no siempre negativos, también producen determinados niveles de inseguridad que, si no puede manifestarse en una dirección, lo hará en otra. Naturalmente, es lícito que si alguien puede pagarse un plus de seguridad lo haga, pero la violencia que evita no se diluye, sino que se dirigirá hacia otra parte; por ello los ámbitos sociales más deprimidos son también los más inseguros y por ello también, la policía debe prestar especial atención a estos sectores dentro de una política general de un Estado Social de favorecer el desarrollo del bienestar especialmente en los ámbitos sociales que más lo necesitan: otro punto de confluencia importante entre el policía y el trabajador social y un ejemplo más de que la pura disuasión es inoperante.

Esta constatación de que la sociedad es un sistema y que mientras no mejore en su conjunto, toda prevención realizada en un sector puede tener efectos contraproducentes en otro, nos lleva a la conclusión de que la prevención de segundo nivel tampoco es suficiente y hay que desarrollar programas más ambiciosos que, en

Gráfica 8



un marco interinstitucional, traten de combatir el problema en sus raíces.

A este respecto se ha propuesto en determinados ámbitos policiales un cambio de orientación en el enfoque del trabajo al que se ha denominado "policía orientada al problema", en contraposición al enfoque tradicional de la policía "orientada al síntoma". En la gráfica 8 se muestran algunos datos que evalúan la existencia de problemas estructurales de seguridad.

Determinados estudios afirman que el 65% de llamadas a la policía provienen de un 10% del espacio (su ámbito competencial), que el 40% de las actuaciones policiales están originados por sólo un 10% del total de las víctimas y que también un 10% de agresiones generan el 55% de las agresiones graves. Es decir, la fenomenología de la inseguridad no se distribuye uniformemente, presentando condensaciones que revelan la exis-

tencia de determinados problemas sociales en su origen.

Para ilustrar la forma en que estos problemas sociales perturban el funcionamiento de la sociedad en su conjunto y las dos formas de afrontarlos, atacando el síntoma o atacando el problema, en la gráfica 9 se representa la estructura social cuyos procesos se supone que no deben sobrepasar ciertos límites (a) definidos por las normas legales que constituyen las "reglas del juego" social o por criterios de política educativa, sanitaria, económica etc. De vez en cuando —en nuestra sociedad, con frecuencia— un "síntoma" sobrepasa esa barrera y se hace evidente, originando una actuación correctora de la instancia administrativa "competente", encaminada a restablecer —aparentemente— el equilibrio social.

Sin embargo, en el fondo de la estructura social siguen latentes pro-



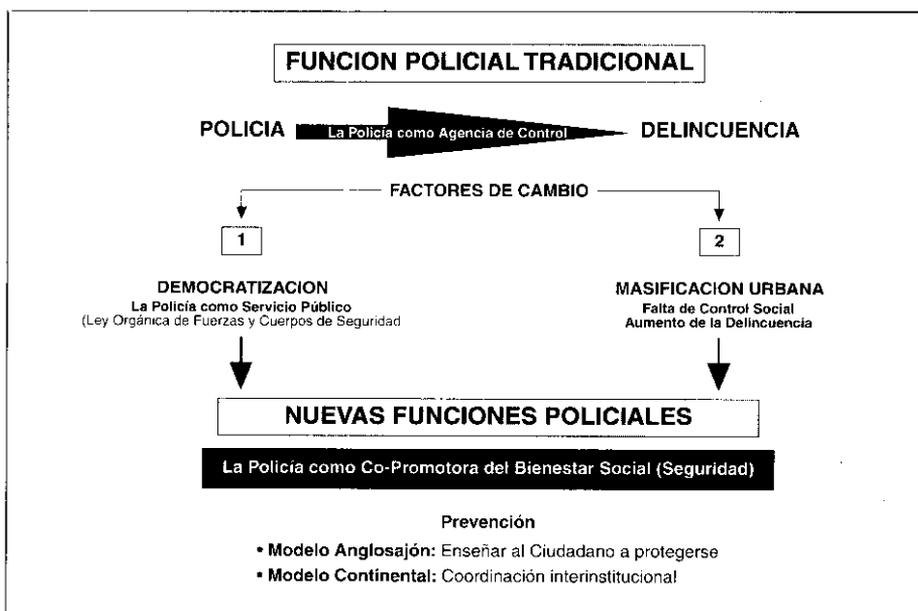
*“4. Las Ciudades, los países, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales, deben suscitar en los ciudadanos la participación en la prevención y hacerlos comprender hasta qué punto es primordial para el desarrollo de las ciudades dotarse de medios eficaces para aumentar la seguridad en nuestras comunidades”.*

Este carácter participativo de la propia sociedad en la acción institucional es el rasgo más significativo de una acción preventiva global cuyos efectos irían más allá de una prevención específica de la seguridad, para encaminarse hacia la promoción de una sociedad con mayores niveles de integración.

Partiendo de la convicción de que el incremento de la delincuencia tiene

su origen en el debilitamiento de los lazos de cohesión social, propiciados por las peculiaridades de la vida urbana, se pretende atacar los problemas de base, estructurales, para evitar sus efectos nocivos. Surge así un enfoque de policía sociopreventiva orientada a la detección de las situaciones problemáticas que se encuentran en el origen de un número elevado de delitos y unos programas de trabajo interdisciplinar para su solución, convencidos de que este enfoque será probablemente la forma más eficaz —probablemente la única— de erradicarlos. En este empeño no sólo la policía sino todas las instancias de intervención social deben actuar conjuntamente para alcanzar un objetivo que —en definitiva— es común a todas ellas. Esta es la nueva orientación hacia la

**Gráfica 10**



que debe tender hoy la policía si quiere alcanzar “la activa e intensa penetración con la sociedad” que reclama la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y que configura el nuevo modelo policial de servicio.

### ***Formación para una policía orientada al servicio público***

La exigencia de una alta relación social que define a las organizaciones policiales con una concepción de servicio y que se concreta en una orientación sociopreventiva desde el punto de vista de la actuación policial “hacia el exterior”, tiene a su vez una dimensión intraorganizativa que ya se ha resaltado al comentar el Preámbulo de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: la necesidad de una acción permanente de formación y perfeccionamiento de los policías, sobre la base de una adecuada selección que garantice su equilibrio psicológico.

El enfoque sociopreventivo requiere policías muy sensibles a las demandas sociales y, sobre todo, preparados para trabajar con otros colectivos en programas conjuntos de seguridad. De igual manera el rol ambivalente —protector y represor— del policía, descrito en el preámbulo de la Ley, hace imprescindible una actividad de formación, orientada fundamentalmente al robustecimiento de unos valores éticos que le permitan una toma de decisiones acertada en un entorno de trabajo ambiguo y muy influido por tensiones contrapuestas.

Ya hemos hecho referencia, al describir los distintos modelos policiales, al poder discrecional como un elemento importante de la caracterización de aquéllos. Este poder se define como el margen de maniobra que se confiere al policía en el ejercicio de su actuación profesional. Cuando el Estado ha generado un modelo policial de vigilancia y control, el alto poder discrecional otorgado a la policía ha constituido uno de los elementos más negativos en la imagen social de los Cuerpos de Seguridad; de aquí que la concepción legalista haya limitado este poder discrecional a través de normas estrictas de actuación profesional.

Sin embargo, la naturaleza misma del trabajo policial “de calle” hace que cualquier intento de limitar la discrecionalidad de la policía a través exclusivamente de normas esté condenado al fracaso, ya que el policía encontrará medios para cumplirlas aparentemente<sup>11</sup>, conservando un margen de maniobra que considera le resulta imprescindible. En consecuencia, sólo un robustecimiento de los valores éticos del policía en relación a su actuación profesional le permitirá resistir determinadas presiones del entorno, que pueden llevarle a actuar en forma contraria al interés social.

La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad confiere a la formación policial un carácter profesional y permanente. El carácter permanente de la formación del policía se justifica al orientar su actividad a un medio social dinámico y cambiante que exige una actualización constante; por su parte, el carácter profesional

se justifica en que dicha formación tiene una finalidad aplicada y su eficacia se contrastará en la medida que el ciudadano, como usuario del servicio que presta la policía, se sienta satisfecho del nivel de seguridad del que disfruta.

Por consiguiente el núcleo de esta formación de la policía es la técnica policial o conjunto de métodos que el policía aplica para garantizar la seguridad pública. Así lo reconoce la Ley Orgánica al señalar la profesionalidad y la eficacia como requisitos del trabajo policial. Sin embargo, no siempre ha sido reconocido este carácter profesional de la actuación policial, considerándose a menudo al policía como un mero administrador de regulaciones o procedimientos. Reconocer que el trabajo policial posee una especificidad y objetivos propios y que, para el logro de estos objetivos, el policía aplica unas técnicas propias de su profesión, equivale a poner al policía en plano de igualdad con otros profesionales y es el primer paso para comenzar a percibir con objetividad la profesión policial. De igual modo, reconocer el carácter técnico de la función policial equivale a sentar las bases de un trabajo en cooperación con otros profesionales, que hemos señalado como imprescindible para lograr los objetivos de seguridad que demanda hoy la sociedad. Por esta razón consideramos contraproducente la tentación de derivar la actuación policial hacia actividades y cometidos propios de otros colectivos profesionales, cuando la policía tiene un objetivo propio, la seguridad pública, que dista mucho de estar cubierto, así como unas técnicas

específicas —preventivas y represivas— para su mantenimiento.

Esta tendencia se percibe especialmente al analizar determinados programas de formación policial en los que se imparten materias como —por ejemplo— sociología y psicología, en la misma forma que si se estuviera formando a un futuro psicólogo o sociólogo, contribuyendo a crear en los futuros policías una imagen ambigua de su rol profesional. La formación policial ha de hacer un esfuerzo por aplicar estas enseñanzas —imprescindibles como veremos más adelante— a las exigencias y peculiaridades de la intervención específica policial y sus técnicas operativas básicas.

Este apoyo a la técnica operativa como núcleo básico de la formación policial se articula en dos grandes áreas de formación: la formación jurídica y la formación socioprofesional.

La formación jurídica ha sido sustancial a la formación policial, ya que uno de los grandes ámbitos de prestación de servicios por parte de la policía ha sido siempre el velar por el cumplimiento de las leyes. Hemos visto muchos cuerpos de policía cuya formación se circunscribía al entrenamiento técnico (en ocasiones, más bien entrenamiento físico) y a la formación jurídica como único ámbito de apoyo para la corrección del procedimiento operativo.

Sin embargo, pronto se ha visto que la formación jurídica, sin un contrapeso social, podía ser un insospechado factor contraproducente. Vivimos en una sociedad con una inflación normativa<sup>12</sup>, en la cual un policía que salga a la calle dispuesto a ver in-

fracciones sin aplicar ningún criterio de oportunidad en relación al contexto en que estas infracciones se producen, puede contribuir muy poco a que los ciudadanos "se sientan seguros".

Esta capacidad de sintonizar con el entorno y adecuar su actuación a las demandas de las distintas situaciones es lo que justifica la exigencia de una discrecionalidad alta en el modelo de servicio y, por consiguiente, en la formación del policía de hoy. Discrecionalidad que adopta un sentido muy distinto a la de los modelos de baja relación social como el de vigilancia y control, en los cuales la discrecionalidad conduce inevitablemente a la arbitrariedad.

El carácter profesional que reclamamos para el ejercicio de la profesión policial implica que el policía se arriesgue a tomar decisiones y que —dentro del margen de maniobra que le otorga la ley— actúe de la forma que menos violencia ejerza y más sentimiento de seguridad infunda sobre el tejido social. La formación policial debe buscar, por consiguiente, un policía comprometido con el bienestar social y no hay compromiso en la alienación. Un policía que se considere a sí mismo un simple engranaje de una maquinaria, ni será un buen policía ni se sentirá muy identificado con su papel social, dado que tampoco sentirá satisfacción ni autoestima profesional.

Pero esta exigencia de una alta sensibilización social, que le permita trabajar en sintonía con otros profesionales igualmente sensibilizados ante los problemas sociales, debe ir unida a una equivalente sensibilización profesional. La sintonía con los proble-

mas sociales no debe suponer rechazo alguno, por parte del policía, de su rol profesional específico, lo que inevitablemente se producirá si él mismo acepta la estereotipia de la profesión policial como instancia de control.

Hemos señalado la necesidad de —a través de la formación— sensibilizar al policía en la comprensión y preocupación por los problemas sociales y el adiestramiento de habilidades para conducirse eficazmente en distintos entornos. Sin embargo, la sensibilización social conlleva un riesgo detectado cada vez con más frecuencia en profesionales de los servicios públicos. A diferencia del trabajador que fabrica objetos y que puede observar una relación directa entre su trabajo y los productos que elabora, el profesional que trabaja con personas no puede establecer esta relación de causalidad; así, el policía que dedica muchos días a una investigación o a una acción preventiva puede llegar a creer en la inutilidad de un trabajo que, con frecuencia, no se traduce en resultados; de igual modo, el policía que tiene que actuar en orden público manteniendo libre una vía de circulación, puede verse afectado al tener que cargar contra una manifestación de trabajadores en la que probablemente se encuentran sus propios familiares. Un incremento en la sensibilización social sin un contrapunto de sensibilización hacia la aceptación y valorización de su rol profesional, puede llevar al policía al "burn-out".

Este necesario equilibrio será imposible desde el aislamiento social. El policía necesita relacionarse, además de con la sociedad, con otros profesio-

nales que le proporcionen un “feedback” positivo de su papel social. Este será sin duda el logro formativo más importante para el policía: asumir el sentido finalista de su trabajo, enfocándolo “hacia los problemas sociales” y llevándolo a cabo en la “activa e intensa compenetración con la sociedad” que reclama la Ley Orgánica.

### Notas

- 1 WILSON J.Q.: *Varieties of Police Behaviour*, New York, Atheneum 1968.
- 2 Garrido, Eugenio: “La Policía en la Sociedad actual a la luz de la Ley Orgánica 2/86”. En este artículo, publicado en el número 23 de la revista CIENCIA POLICIAL, Octubre-Diciembre de 1993, el autor hace un análisis de contenido de los valores que aparecen en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Los resultados muestran que el Servicio a la Sociedad es uno de los valores más invocados.
- 3 En el I Seminario de Colaboración Institucional entre la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Dirección General de la Policía, celebrado en Santander en Julio de 1989, se presentó un estudio de Luz María Piqueres Cañas sobre “La Imagen del Cuerpo Nacional de Policía: Concepto, construcción y transmisión”. Una de sus constataciones es que el policía cree que la sociedad tiene de él una imagen peor de la que en realidad se constata. También esto se tiene en la Encuesta sobre necesidades de Formación realizada por la Dirección de la Seguridad del Estado en 1985.
- 4 Recientemente la Policía Metropolitana de Londres ha puesto en marcha un plan de desarrollo organizacional para acomodar su actuación a los desafíos y cambios sociales recientes de la sociedad londinense. En la “nueva declaración de Principios y Valores Comunes”, se ratifica la priorización del planteamiento preventivo.
- 5 En el momento de redactar este artículo el autor desconocía los datos de los delitos denunciados a la Guardia Civil en 1993. Sin embargo los de la Policía señalan un ligero aumento que sitúa su total al nivel de 1991.
- 6 El informe preliminar completo de la Conferencia se ha publicado en la revista CIENCIA POLICIAL en el número 22 correspondiente a julio-septiembre de 1993.
- 8 Ver tabla 32 y gráfica 34 de “La criminalidad en 1992” publicada en el mismo de CIENCIA POLICIAL.
- 9 El experimento realizado en Kansas City (G. KELLING y otros: *The Kansas City Preventive Patrol Experiment*, Police Foundation, Washington D.C. 1974) demostró que las patrullas motorizadas rutinarias no ejercían ningún resultado sobre la delincuencia cuyos efectos eran estables aunque se aumentasen las patrullas.
- 10 El “Safer Cities Programme” bajo coordinación del primer ministro e implantado por los ayuntamientos de las distintas ciudades, elabora una memoria anual de actividad (Progress Report) editado por la Home Office Crime Prevention Unit. Las acciones son variables y en casi todas participa la policía. Incluyen desde orientaciones arquitectónicas para mejorar la seguridad de los barrios hasta entrenamiento en artes marciales a personas con horarios laborales de “riesgo”.
- 11 Bruckner, Taylor y otros: *Police et Société*, les Presses de l’Université de Montreal, 1974. Ciertos rasgos como la disimulación, la solidaridad y la astucia que el autor encuentra en las subculturas policiales no son sino mecanismos para alcanzar determinados objetivos eludiendo los controles legales.
- 12 Sherman L.W. “Criminologie et criminalisation: défi et Science de la sanction penale”. REVUE INTERNACIONAL DE CRIMINOLOGIE ET DE POLICE TECHNIQUE: enero-marzo de 1994.

### Bibliografía

- Policía y Sociedad*. Varios autores. Ponencias del Seminario de la UIMP celebrado en Santander en julio de 1989 con el mismo título.
- Policía y Sociedad Democrática*. Compilación de José M. Rico. Dirección de la Seguridad del Estado.
- Face à la délinquance: Prévention, Répression, Solidarité*. La documentation Française. Collection des Rapports Officiels 1982.

Manuel ALVAREZ SOBREDO  
Instituto de Estudios de Policía