

LA PROFESIÓN POLICIAL EN ESPAÑA: UN ANÁLISIS SOCIOLÓGICO

Juli Sabaté Delgado
(*Universitat de Barcelona*)

INTRODUCCIÓN

La sociedad española se encuentra en la necesidad de redefinir lo que ha de ser y lo que ha de hacer nuestra Policía. La respuesta que se está imponiendo puede sintetizarse con un término que actúa casi como receta infalible: profesionalización. Hay que profesionalizar, se dice, a la Policía española. Por otra parte, si bien se admite generalmente que es reciente y escasa la atención que la sociología ha dedicado al hecho policial (Bordua 1971, Feynaut 1978), se suele coincidir en considerar la profesionalización como uno de los problemas fundamentales para el análisis del papel de la Policía en las sociedades modernas (Bordua 1976, Souchon 1979). Este trabajo pretende suministrar unos puntos de reflexión sobre este tema. En primer lugar será necesario refrescar algunas ideas sobre la especificidad de las peculiares relaciones entre Policía y Sociedad.

I. POLICÍA Y SOCIEDAD

La actual ley de la Policía, en su artículo 2.º dice textualmente:

I. Los Cuerpos de Seguridad del Estado tendrán como misión defender el ordenamiento constitucional, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

II. En cumplimiento de las misiones generales a que se refiere el apartado anterior, los Cuerpos de Seguridad del Estado tendrán las siguientes funciones:

a) Mantener y restablecer el orden público y la seguridad de los ciudadanos, garantizando el ejercicio de sus derechos y libertades.

b) Evitar la comisión de hechos delictivos y, de haberse cometido, investigarlos, descubrir y detener a los presuntos culpables y asegurar los efectos, instrumentos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición de la autoridad judicial competente.

c) Prestar auxilio en caso de calamidades públicas y desgracias particulares, colaborar con las Instituciones y Organismos de asistencia pública y coadyuvar, a petición de las partes, al arreglo pacífico de disputas entre los sujetos privados.

Las dos primeras funciones señaladas por la ley de policía, el orden público y la prevención/represión de la delincuencia, se enmarcan claramente en un tema de larga tradición sociológica: el control social (vid. por ejemplo Gurvitch 1959).

El control social puede ser entendido como un sistema que cubre el aspecto ideológico (convencimiento) y el aspecto represivo (coerción); el espacio colectivo (el llamado «orden social») y el espacio individual (la presión social); la forma implícita (normalmente no institucional) y la forma explícita (normalmente institucional); y asegura con intervenciones permanentes y puntuales la dimensión espacial y la dimensión temporal de la vida de la sociedad. La complejidad de nuestras sociedades ha impuesto por un lado (división del trabajo y organización permanente de instituciones explícitas) el fenómeno de la corporatización (vid. Giner 1979, 1980) y por otro lado la emergencia del nuevo orden interior (vid. Foucault 1979).

Dentro del conjunto de estructuras y procesos que componen el sistema del control social, el llamado «sistema de la justicia penal» se ha ido configurando como una última ratio: el dispositivo capaz de asegurar el control social hasta la situación más extrema. Compuesto por un triple conjunto de instituciones políticas (Tribunales, Policía, Establecimientos penitenciarios), cubre los espacios individual y colectivo de forma explícita y, si es necesario, coercitiva.

En el interior del «sistema de justicia penal», la Policía halla su especificidad en la exhaustiva ubicación espacio-temporal de que está dotada y en la relación constante que mantiene con toda la población. La Policía, pues, es la institución que explícitamente garantiza el control social incluso

en última instancia: sobre el terreno (a lo largo y a lo ancho de toda la geografía social), constantemente (las veinticuatro horas del día), en contacto directo (potencial o en acto) con toda la población; y con una organización permanente que sea capaz de intervenciones puntuales (previstas e imprevisibles). Esta especificidad tiene una doble repercusión: por un lado convierte a la Policía en una corporación potente social y organizativamente; y por otro lado provoca una clara ambivalencia en la población («*le public comprend rationnellement la nécessité de la Police mais rejette épidermiquement toute entrave trop visible a sa liberté*», Souchon 1980, 5). Ahí radican paradójicamente la grandeza y la miseria de su papel en la sociedad (y posiblemente también radique ahí la reticencia de la Sociología a abordar su estudio).

Esta singular ubicación de la Policía tiene no pocas consecuencias en su quehacer cotidiano; posiblemente las tres más características sean las siguientes:

1. El carácter político de la institución policial resulta de lo estratégico de su función. Y es precisamente dicho carácter lo que la convierte en espacio de crítica, tanto estructural como coyuntural.

Espacio de crítica estructural porque la Policía puede ser vista como la institución salvaguarda del orden público (y aquí cabe recordar con Weber que «debe entenderse por Estado un instituto político de actividad continuada cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente» (Weber 1944, 44); y al mismo tiempo puede ser considerada como brazo represivo de la clase dominante («aparato represivo de Estado» si se utilizara la terminología althusseriana).

Espacio de críticas coyunturales, cada vez que la Policía yerra (y más si del error se sigue la pérdida de vidas humanas), o cada vez que se pretende hallar «productividad» a su función (¿es posible hallar indicadores de rentabilidad para la función policial?), o finalmente cada vez que se plantea el viejo tema del «*quis custodiet ipsos custodes*» (¿cómo asegurar un efectivo control a la actividad policial para que no se convierta en un «Estado dentro del Estado»?). Es el carácter *político* de la Policía lo que constituye una permanente tentación de utilizar su potencia institucional no sólo para el «control social» sino para el control *político* de la población. Como es bien sabido en esta tentación caen fundamentalmente —aunque no exclusivamente— los regímenes políticos autoritarios.

2. La Policía tiene un carácter de institución permanente que asegura intervenciones puntuales: esto garantiza la ubicuidad espacio temporal del servicio que presta, pero al mismo tiempo permite entender las

reales dificultades que una institución pensada y organizada para resolver conflictos o situaciones puntuales tiene para abordar intervenciones estructurales. Piénsese, *por ejemplo*, en los innumerables conflictos que genera la circulación en las grandes ciudades, o en la problemática estructural que está en la base de la reproducción de la delincuencia juvenil. Se puede enmarcar, aquí, parte de la discusión actual sobre el papel preventivo de la Policía. En este sentido, el penalista Juan Bustos ha demostrado en un penetrante análisis los enormes problemas que la Policía tiene para abordar seriamente la función preventiva (Bustos 1982).

3. El carácter predominantemente coercitivo de la Policía (racionalmente comprendido aunque frecuentemente motivo de rechazo afectivo por parte de la población) es la tercera de las consecuencias señaladas. Por un lado complica más aún los problemas de la prevención policial (de la coerción a la prevención no hay sólo un salto conductual sino también actitudinal); por otro lado puede imponer un sesgo coactivo a las intervenciones de la Policía e incorporarles un preocupante componente criminógeno (vid. Young 1971) si no se elaboran suficientemente los estereotipos sociales (la cazadora de cuero y una cierta postura desaliñada y arrogante podrían ofrecer un fácil y peligroso estereotipo de, por ejemplo, delincuente juvenil); y finalmente abre un gran interrogante sobre la especificidad profesional de las funciones de ayuda y asistencia que presta la Policía (vid. la tercera función señalada en el artículo citado de la ley de la Policía).

El resultante final de estas tres consideraciones es, en líneas generales, doble:

En primer lugar, una cierta desespecificidad permanente, tanto por las tensiones que gravitan sobre la Policía, que son fruto a su vez de las diversas y hasta a veces contradictorias demandas sociales que se le formulan, así como por las previsibles dificultades de asumir servicios o papeles para los que no está preparada ni organizada la Policía. En segundo lugar, una constante dificultad de ubicación, por los problemas de coordinación con el resto del sistema de justicia penal, con todo el resto del dispositivo de control social... y hasta con toda la estructura política.

El caso español

La reflexión que antecede puede concretarse centrándola en nuestro país y en nuestra Policía. Esta reflexión sobre lo concreto puede formularse en síntesis así: los datos histórico-políticos recientes de la Policía es-

pañola le plantean unos condicionantes organizativos y funcionales que, pese a la alta tasa de encuadramiento policial y al voluntarismo de muchos de sus miembros, aumentan las dificultades y entorpecen su eficacia ante el reto que supone ofrecer un adecuado servicio policial a una estructura social en acelerada transformación como es la española.

Los datos recientes

Las vicisitudes de la Revolución burguesa en España (resultado de una historia atípica respecto al modelo geopolítico europeo; y que culmina en la guerra civil 1936-1939) explican el desequilibrio de nuestra estructura social y *sobre todo* inteligibilizan un dato esencial para el análisis de nuestro servicio policial: la debilidad del Estado. El Estado, más que aparato político de legitimación y ejercicio del poder de la clase dominante, ha sido espacio de confrontación entre las diversas fracciones de la misma; en consecuencia todo lo que es en España «Sector Público» *es débil*.

El horizonte estructural, por lo tanto, de la Policía española ha de contar con ese obstáculo: la Policía es una institución de la *Sociedad política*, y ésta —representada por el *Estado*— ha sido espacio de confrontación. La Policía ha sido, pues, utilizada en/por esta confrontación; en síntesis: por un lado, no ha interesado tanto la «función» policial, sino la «fuerza» —el poder— policial; y por otro lado, es débil: la Policía española ha adolecido tradicionalmente de muchos de los defectos del sector público; inercia, entre otros.

Esta situación, en lo que respecta a los años del anterior régimen político, ha sido sintetizada de la siguiente manera: «La actual organización de la Policía española no es fruto de la casualidad, responde a cinco razones fundamentales:

»1. Una concepción del orden público de acuerdo con principios autocráticos: unidades de choque fuertemente equipadas y sometidas a rígidas disciplinas: unidades especializadas en la persecución de enemigos políticos.

»2. Una filosofía del empleo de la Policía según los mismos principios autocráticos: concentración en grandes acuartelamientos de unidades paramilitares, desplegadas en su utilización para evitar manifestaciones y concentraciones, y dedicadas a instrucción y retenes cuando no eran utilizadas; mínimos porcentajes dedicados a la patrulla (y normalmente sobre vehículos tácticos); práctica inexistencia del guardia del barrio; mínimo contacto policía-ciudadano (fuera de las intervenciones señaladas); y grandes e im-

portantes efectivos policiales dedicados a la persecución de la delincuencia política.

»3. Un criterio de desconcentración de poderes propio de los regímenes políticos autoritarios: diferentes cuerpos policiales: dependientes de diferentes Ministerios; sin ningún órgano permanente de mando conjunto; sin coordinación entre las policías locales.

»4. El control militar del aparato policial: con el riesgo de desprofesionalización; una jerarquización de la escala de valores con criterios militares; y una formación militar (o paramilitar).

»5. Los condicionamientos históricos: la disolución de los cuerpos policiales que habían sido fieles a la 2a. República, o su integración en el ordenamiento policial del nuevo régimen (Curbet 80, 48-50).»

Concluyendo, se podría insistir en que la suma de dos factores como son la debilidad del Estado y el carácter autoritario del régimen político dio como resultado la desespecificación y desubicación del servicio policial (no interesó la «función» sino la «fuerza»), su descoordinación, militarización, alejamiento del ciudadano, y finalmente su utilización como aparato de control político.

La actual coyuntura

La estructura social española puede ser definida rápidamente por/con la palabra «crisis» (en el sentido de momento de inflexión de un proceso). El servicio policial *interdepende* obviamente con este momento.

En la estructura económica, la modernización del equipo productivo y la llamada «crisis de la energía» influyen en el paro y la inflación. Éstos, a su vez, influyen en el aumento de tensiones sociales, en el aumento de las situaciones de marginación social, en un posible aumento de la delincuencia, de la inseguridad, etc. En la estructura política, la transición hacia la consolidación de un Estado de derecho conlleva modificaciones políticas, jurídicas, penales y obviamente policiales. En la estructura cultural o sociedad civil, los rápidos cambios en las pautas de comportamiento de los españoles y la creciente complejidad de las relaciones sociales conllevan una mayor conciencia ciudadana, normalizan conductas delictivas y exigen mayor control respecto a la Policía.

Todo ello resulta en una serie de transformaciones:

1. Cambio del concepto de «orden público» al de «seguridad ciudadana» (de considerable impacto en la Policía).

2. Mayor exigencia de racionalidad —poder discrecional— en los policías.
3. Modificaciones en profundidad en el paisaje delictivo.
4. Heterogeneidad de los diversos niveles de control social (e incluso contradicciones); dificultad de coordinación.

Estos cuatro resultantes finales afectan a la función policial y lanzan un reto de adecuación a su organización.

Condicionantes organizativos y funcionales

La policía española se enfrenta a este reto de nuestra sociedad desde un doble condicionante organizativo y funcional.

1. El condicionante organizativo: la Policía española se encuentra hoy con un triple condicionante organizativo: la existencia de cuatro cuerpos policiales: Cuerpo Superior de Policía, Policía Nacional, Guardia Civil y Policías Locales... a los que habrá que ir sumando las policías de las Comunidades Autónomas, con las que se llegará a cinco. La no existencia de un claro modelo organizativo policial, a medio camino entre los defectos de una organización centralizada y los derivados de una descentralizada. El dilema abierto sobre el carácter civil o militar de la organización policial española: en tanto que abierto, sin solución; y en tanto que sin solución... inoperativo.

2. El condicionante funcional; la Policía española se encuentra con un cuádruple condicionante funcional: la escasa delimitación de funciones entre los diversos cuerpos policiales existentes (y futuros); la, por tanto, escasa aplicabilidad al caso español del modelo de análisis de las funciones policiales propuesto por Wilson (vid. Wilson 1969);¹ el riesgo constante de caer en la dicotomía maniquea de «policía bueno» (normalmente, los

1. Según J. Q. Wilson, los servicios de Policía pueden ser clasificados en tres diferentes tipos de organización funcional:

— El primero (llamado «legalista») es centralizado y rígido en su organización, y funcionalmente escrupuloso del cumplimiento de la ley.

— El segundo (preocupado por la «prestación de servicios») tiene una organización descentralizada y flexible, y funcionalmente pretende un constante intervenir que asegure un máximo de servicios al público —protección, seguridad, ayuda, etc.

— Y el tercero (centrado en la «vigilancia») tiene también una organización descentralizada y flexible, pero funcionalmente sólo considera el estricto cumplimiento de la ley.

policías locales) *versus* «policía malo» (normalmente, los policías estatales); la escasa preparación para la aplicación del poder discrecional por parte de los propios policías.

3. La alta tasa de encuadramiento policial: España tiene —paradójica, que no contradictoriamente— una de las tasas más elevadas del mundo. Así se desprende del cuadro posterior propuesto por Ricardo Veciana (vid. «Diario 16», 14 de julio de 1981). (Al estar elaborado este cuadro en el verano de 1981, no constan en él los efectivos de la ertzaina —Policía de la Comunidad Autónoma Vasca—, ni los futuros *mossos d'esquadra* de Catalunya.)

Veciana comentaba así los datos del cuadro: «...Poseemos el mayor índice de Europa de policías por cada mil habitantes y esto no está precisamente en proporción a nuestro grado de eficacia. Y esto no ocurre así porque los policías sean mejores o peores —que esta es otra cuestión— sino en gran medida por los errores estructurales de que adolece la organización policial española (...). Estas comparaciones estadísticas y organizativas no resisten un análisis crítico de cualquier ciudadano que se preocupe mínimamente por el tema...»

País	Policías (en miles)				Millones de habitantes	Policías en tanto por 1.000
	Estado	Comunidades	Municip.	Totales		
G. Bretaña	—	120	—	120	51	2,35
Francia	190	—	—	190	65	2,92
Alemania	27,2	171,2	—	198,4	61	3,25
Holanda	22	—	12	34	14	2,42
Bélgica	7,1	—	3	10,1	10	1,01
Portugal	17	—	—	17	10	1,70
Grecia	30	—	—	30	9,5	3,15
Quebec	15	—	5	20	6	3,33
Paraguay	8	—	—	8	3	2,66
Colombia	50	—	—	50	24	2,08
Ecuador	4	—	—	4	7,5	0,53
España	114,9	0,1	41	156	36	4,33

Conectado con la alta tasa de encuadramiento policial debe tratarse el problema del coste económico que a nuestro país le supone mantener esta estructura.

Quedan hasta aquí claramente manifiestas las dificultades de garantizar la eficacia del servicio policial en nuestro país. Es a esta realidad a la que habrá que referirse en el análisis sobre la profesionalidad que sigue a continuación.

II. LA PROFESIÓN POLICIAL

El estudio de las profesiones ha sido un tema tradicionalmente caro a la Sociología; la literatura al respecto, tanto en el extranjero como en nuestro país, es amplia y seria. El objetivo de este trabajo, empero, no pretende avanzar en este estudio sino simplemente conectarlo con el hecho policial: por ello se señalarán brevemente los elementos que normalmente componen el cuadro de lo profesional y se relacionarán con la Policía.

Así, es comúnmente aceptado que: en la sociedad existen una serie de *tareas* funcionalmente importantes para el desarrollo de aspectos determinados de la vida social; no estrictamente mecánicas, y por tanto con un componente de decisión racional; específicas y claramente delimitadas funcional y organizativamente. Se supone que su presencia ha de ser *eficazmente* asegurada por una cierta vocación profesional (una cierta deseabilidad); una competencia-habilidad, fruto de un nivel de generalización y sistematicidad de conocimientos que aseguren la especialización (y dificulten la sustituibilidad); la plena dedicación a ellas (que no es sólo cuestión de horas de trabajo, sino —y esencialmente— de responsabilidad, concentración... y adecuado descanso); gestión racional y planificación.

La eficacia precisa de *preparación* (una carrera con un tiempo de formación, unas pruebas de aptitud, y un plan —más o menos formalizado— de actualización de los conocimientos) y *estimulo* (un título que dé razón del conocimiento —y reconocimiento— social, la expectativa de avance o mejora en la posición de trabajo según el criterio de la eficacia en la tarea, una cierta exclusividad).

Un *grupo de individuos* cubre estas tareas: en consecuencia, exige que se confíe en sus miembros y reclama autonomía organizativa y funcional (tanto si ejerce la profesión de forma liberal, como si la ejerce por un salario), a cambio de autocontrol en el ejercicio de su trabajo (código deontológico).

Normalmente, esta situación desarrolla en el grupo en cuestión el llamado «*esprit de corps*»: «espíritu» o «solidaridad de cuerpo» (que de hecho es corporativismo o gremialismo); endofilia, endogamia, tradición familiar en el ejercicio de la profesión; una cierta «cultura profesional». Los

grupos de individuos que aseguran eficazmente una serie de tareas son los profesionales. El mito de la eficacia está siempre presente doquiera que haya profesionales: *el profesional es aquel que asegura la eficacia* (y la eficacia está determinada por parámetros que señala el propio grupo de profesionales). De ahí la importancia que últimamente ha cobrado la idea de «profesionalización» en la administración pública. Si profesionalización equivale a eficacia... la profesionalización de la administración pública —de los funcionarios— equivaldrá (necesariamente... ¡y por fin!) a eficacia de la administración pública, es decir, de los funcionarios.

Vistas estas consideraciones, habrá que reconocer que la profesionalidad de la policía es «sui generis» por lo siguiente:

La tarea: El servicio policial es tan importante funcionalmente para la vida de la sociedad que tiene un carácter público y está ubicado en la estructura política de la sociedad. Por otra parte, para que el servicio policial no sea estrictamente manual o mecánico e incorpore un componente de decisión racional, hay que contar con un modelo policial que responsabilice a sus miembros y confíe en ellos: lo que se llama el «policía polivalente». Además (y tal como se ha señalado), el servicio policial no es nunca específico ni está claramente delimitado: en efecto, las demandas sociales de intervención policial suelen desbordar su original especificidad. Finalmente, el tipo de trabajo que supone el servicio policial (asegurar permanentemente intervenciones puntuales) exige una organización con una clara línea de mando (jerarquía).

La eficacia del servicio policial, medida en términos profesionales, tendría que contar con un modelo en el que se dieran la vocación, la competencia-habilidad, la plena dedicación y la gestión y la planificación racionales.

La preparación y el estímulo exigirían una carrera (tiempo de formación, pruebas de aptitud, plan de actualización) y un título que asegurara el conocimiento y reconocimiento sociales. Pero la expectativa de avance o mejora, según criterios de eficacia, no puede ser contradictoria con la línea de mando y el valor de la experiencia en el servicio.

El grupo de individuos puede exigir confianza y debe asegurar su autocontrol (código deontológico). Pero no puede reclamar autonomía (ni organizativa ni funcional) por su carácter político: el servicio policial es dominio público (es la sociedad la que, a través del Estado, determina las funciones y el modelo organizativo del servicio policial). Por otra parte, la

autonomía —sobre todo organizativa— no puede estar en contradicción con la línea de mando.

El «*esprit de corps*» se da en el servicio policial: la solidaridad de cuerpo, la endofilia, la endogamia, la tradición familiar, la cultura profesional... Por las peculiaridades de la tarea y del estímulo, y por la falta de autonomía, puede ser superior al estándar habitual (y llegar en el caso de la cultura profesional a un peculiar *way of life* construido sobre una gran solidaridad y cierto conservadurismo).

El caso español

La concreción del análisis a la realidad de la Policía española presenta —para empezar— una gran dificultad: la precariedad de datos empíricos. En efecto, la función policial se lleva a cabo en nuestro país con un total hermetismo, casi como si fuera una tarea secreta. Esta situación (lógico resultante del triple condicionante ya señalado: histórico, organizativo y funcional) puede perfectamente considerarse como un indicador del carácter limitado y precario de nuestra Policía.

Por el momento los únicos cuerpos policiales de los que se tienen datos —y aun muy fragmentarios y elementales— son las Policías locales (habrá que ver cómo soplan los vientos del «cambio» en el Ministerio del Interior para saber si algún día se podrá trabajar con los Cuerpos de Seguridad del Estado).²

El presente análisis se referirá, pues, únicamente a la Policía local. Los datos que van a ser utilizados significan con bastante claridad los problemas que plantea la profesionalización de nuestra Policía (antes incluso de podernos plantear lo peculiar de esta profesionalidad). Además (y esto sigue aumentando los problemas), es comúnmente aceptado por todos los conocedores del medio policial que si algún cuerpo policial se acerca en

2. Los datos de que se dispone en el momento de redactar este artículo son:

— Para el conjunto de la Policía Local de Catalunya: un trabajo aparecido en 1981 (vid. Generalitat 1981) y un estudio que estamos realizando —y cuyos resultados son por el momento inéditos.

— Para las policías municipales de las ciudades del cinturón de Barcelona: un seminario realizado con sus directores y/o jefes de servicio durante el curso 1981-1982, cuyos resultados —también inéditos— son básicamente cualitativos.

— Para la Guardia Urbana de la ciudad de Barcelona: los estudios referidos a su reorganización en 1982 (por ej., vid. Guardia 1982).

— Y para la Policía municipal de Vitoria-Gasteiz: una encuesta realizada en el verano de 1981 (y parcialmente explotada en Curbet 1981).

España a la «polivalencia» éste es el de las Policías locales; sin mencionar que, por lo demás, la inserción de los miembros de las Policías locales en la trama de la sociedad civil es muy superior a la de los miembros de los Cuerpos de seguridad del Estado (excepción hecha de los miembros del Cuerpo Superior de Policía).

La tarea. En el caso de la Policía española, el carácter político de su función, al tiempo que es la clave para entender el hermetismo en que se mueve, explica los condicionantes con que se encuentra. Por otra parte no existe generalizado el modelo del «policía polivalente» necesario para que la tarea incorpore el componente de la decisión radical y no sea estrictamente manual.

La eficacia. Todos los conocedores de la Policía española coinciden en constatar una extraordinaria buena voluntad en casi todos los miembros de los diferentes cuerpos (esto se puede apreciar, por ejemplo, en la encuesta realizada en Vitoria-Gasteiz, en la que a la pregunta: «¿Recuerda usted haber hecho en los últimos meses alguna buena sugerencia para mejorar el servicio?», 69 respuestas eran afirmativas por sólo 58 negativas). Pero pese a ello no se puede hablar de vocación: Así, según los datos de la Generalitat de Catalunya, sólo el 5,4 de los policías locales de Catalunya han optado por el servicio policial como primera ocupación, el resto «son personas que con anterioridad han intentado encuadrar su trabajo —tenemos que presumir que sin demasiado éxito— en el campo de la industria (50,97 por ciento), en el de los servicios (23,8 por ciento), o en el trabajo agrícola (8,61 por ciento)» (Generalitat 1981, s/p.). El resto de policías locales catalanes provienen del Ejército (1,5 por ciento), de otros cuerpos armados (4,7 por ciento), o no consta (4,9 por ciento). Según los datos de la encuesta realizada en Vitoria-Gasteiz sólo 12 de 152 miembros del servicio se había empleado en el trabajo policial como primera ocupación.

La competencia-habilidad —ligada al nivel de conocimientos— riesga en ser escasa debido al bajo nivel de formación que, como se verá más tarde, tienen los miembros de las Policías locales de nuestro país. En cuanto a la práctica del doble (o triple) empleo todos los datos tanto cualitativos como cuantitativos indican su generalización en las Policías locales. En la explotación parcial de la encuesta realizada en Vitoria-Gasteiz se señala que «una mayoría importante comparte su trabajo en la Policía Municipal con otras ocupaciones, aunque se opine también mayoritariamente que el policía debería dedicarse exclusivamente al servicio policial» (Curbet 81,49). Los resultados de la encuesta fueron los siguientes:

— ¿Comparte actualmente su trabajo de policía con algún otro?

Sí	89	62,7 %
No	50	35,2 %
No contesta	3	2,1 %
<i>Total</i>	142	100 %

— Referente a la práctica del doble empleo por parte de los policías, usted está:

De acuerdo	15	10,5 %
Indeciso	15	10,5 %
En desacuerdo	101	71,2 %
No contesta	11	7,8 %
<i>Total</i>	142	100 %

Es obvia la dificultad de gestión, y sobre todo la planificación, por los defectos, ya señalados, del sector público español: escasos medios, ausencia de política de personal, inercia, burocratización, etc. Así, por lo que hace referencia a la Guardia Urbana de Barcelona, en los estudios actualmente en curso para su reorganización se ha constatado que, en cuanto a la gestión, sólo el 22,49 por ciento de los efectivos de la plantilla están destinados a la patrulla a pie de la vía pública (porcentaje que aumenta al 29,46 por ciento si se consideran también las patrullas motorizadas), y con desequilibrios importantes: en el centro de la ciudad la proporción de guardias por habitante es de 1 por mil, mientras en un distrito periférico es de 0,07 por mil. (Vid. Guardia 1982.)

La preparación y el estímulo. Pese al casi nulo estímulo profesional que la actual organización policial española ofrece a sus miembros, éstos son conscientes de la necesidad de mejorar su eficacia y lo desean claramente. Así resulta, por ejemplo, de los resultados de la encuesta a la Policía Municipal de Vitoria-Gasteiz. En el «informe preliminar» de septiembre de 1981 se trazaba el perfil profesional de los miembros del servicio y se decía: «Con poca formación policial, indecisos respecto a la eficacia y organización de su labor, respetuosos aunque críticos con sus superiores y el Servicio, con un elevado sentido del valor de la disciplina, y con una clara

voluntad de mejora colectiva y promoción personal.» (Curbet 1981; 49.)

La formación de los policías es escasa en nuestro país: tanto su formación general como su formación específicamente policial. Y por otra parte hay que reconocer que el estímulo que el servicio policial brinda a sus miembros para mejorar su nivel formativo es también deficiente.

La formación general: Los datos que ofrece el estudio que estamos realizando sobre el conjunto de la Policía Local de Catalunya son bastante claros al respecto: un 71,38 por ciento de sus miembros sólo tienen el graduado escolar o estudios elementales; un 17,39 por ciento tienen estudios de bachillerato elemental o EGB; sólo un 5,96 por ciento han llegado al bachillerato superior o al BUP; un 4,66 por ciento tienen estudios de FP o de Comercio; y únicamente un 0,61 por ciento han cursado estudios superiores.

La formación específicamente policial: Es lugar común en el medio policial el reconocimiento de las deficiencias formativas (se ha llegado a reconocer hasta en los Cuerpos de Seguridad del Estado que han establecido al respecto un convenio con el Ministerio de Educación y Ciencia). En el caso de la Policía Local catalana, los datos de nuestro estudio señalan que sólo en 67 municipios ha habido formación policial antes de entrar a formar parte del servicio y en sólo 89 hay programas de formación permanente o reciclaje (muchos de los cuales son de una semana escasa de duración).

El estímulo que el servicio policial brinda a sus miembros para mejorar su nivel formativo general es también insuficiente. Así, en el caso de Victoria, se preguntaba, en la encuesta, por el nivel máximo de estudios que se tenía en el momento de la entrada en el servicio y el nivel más elevado de estudios que se tenía en el momento de realización de la encuesta. Los resultados que figuran en el siguiente cuadro, fueron al respecto suficientemente explícitos:

Con este bagaje formativo tan espectacularmente escaso resultan obvias las dificultades que día a día se presentan para adecuar la policía española a las nuevas funciones que una sociedad en acelerado cambio exige. Y aunque actualmente se están impartiendo en algunos servicios policiales de España programas formativos específicamente policiales, tanto para la preparación de aspirantes como para la actualización de sus miembros (iniciativas que contribuyen en la medida de sus posibilidades a resolver algunas de las carencias formativas de la Policía española), sin medidas estructurales en el servicio policial, estas iniciativas quedan vacías de contenido y hasta pueden plantear problemas de frustración laboral.

Nivel máximo de estudios

<i>Nivel de estudios</i>	<i>Al ingresar</i>		<i>En verano 1981</i>	
	<i>Núm.</i>	<i>%</i>	<i>Núm.</i>	<i>%</i>
Certificado de Enseñanza Primaria	92	64,8	85	60
Certificado de Graduado Escolar	13	9,2	16	11
Bachillerato Elemental o Comercio Inc. ...	12	8,4	9	6
Bachillerato Elemental o Comercio Com. ...	5	3,5	5	4
Bachillerato Superior Incompleto	2	1,4	1	0,7
Bachillerato Superior Completo	10	7	9	6
Estudios de Grado Medio Incompletos ...	6	4,2	5	4
Estudios de Grado Medio Completos	2	1,4	3	2
Estudios Universitarios	0	0	1	0,7
No contestan	0	0	8	5,6
<i>Total</i>	<i>142</i>	<i>100</i>	<i>142</i>	<i>100</i>

(Curbet 1981; 53)

El grupo y el «esprit de corps»

Es también habitual el tema del «esprit de corps» en los comentarios sobre la Policía de nuestro país. No obstante, para el caso de la Policía Municipal de Vitoria-Gasteiz se dispone de datos sobre endofilia y tradición familiar (explotados en Curbet 1981) que no confirman precisamente este aserto tan común al ofrecer unos niveles similares a los de cualquier otro grupo profesional. (Hay que recordar que la inserción de las policías locales en la sociedad civil es muy superior a la de los miembros de los cuerpos de seguridad del Estado.)

A la pregunta: «Si piensa usted en sus tres mejores amigos, ¿hay entre ellos algún policía?», las respuestas fueron las siguientes:

— Sí, uno de los tres es policía	47	33,1 %
— Sí, dos de los tres son policías	22	15,5 %
— Sí, los tres son policías	28	19,7 %
— No, ninguno de los tres	40	28,2 %
— No contestaron a la pregunta	5	3,5 %
<i>Total</i>	<i>142</i>	<i>100 %</i>

A la pregunta: «¿Tiene usted familiares en la Policía?», las respuestas fueron las siguientes:

— Sí	44	30,9 %
— No	97	68,4 %
— No contestó	1	0,7 %
<i>Total</i>	142	100 %

La correlación entre el tipo de parentesco y el servicio policial daba este resultado:

- En la Policía municipal: 19 tenían hermanos, 16 tenían primos, uno tenía el padre y 3 tenían cuñados.
- En la Policía Nacional: un hermano, dos primos y un cuñado.
- En la Guardia Civil: dos hermanos y un cuñado.
- En el Cuerpo Superior de Policía: un tío.
- En los Miñones (Policía foral de la Diputación): un hermano.
- Sin especificar: un hermano, un cuñado y un tío.

El total era de 51 y no de 44 porque había individuos con más de un familiar en la Policía.

En cuanto al tema de la «cultura profesional», se habla comúnmente de corporativismo-disimulación-sospecha-engaño-conservadurismo, como elementos característicos de una llamada «subcultura policial». Sin entrar en la consideración de estas —discutibles— características, y menos aún en la discusión sociológica de la aplicación a la Policía del término «subcultura», tanto los datos cualitativos como los cuantitativos señalan que hay entre los policías españoles un «modus vivendi» construido de fragilidad profesional que se puede medir en la inseguridad (el recelo hacia lo que ellos llaman genéricamente «los políticos», la sensación de incompreensión de los ciudadanos, el sentimiento de acoso por parte de los *mass-media*, etc.) y en la facilidad al recurso de los métodos violentos (actitudes y conductas). Algunos de estos componentes aparecían en la encuesta realizada en Vitoria-Gasteiz: así, por ejemplo, a la cuestión «Los políticos de este país, en general, comprenden los problemas de la Policía», sólo 20 contestaron afirmativamente, 54 negativamente, 55 contestaron que «a veces», y 13 se abstuvieron de contestar (Curbet 1981; 72). En el cuestionario de la misma encuesta aparecían dos preguntas que pretendían medir la facilidad al

recurso de los métodos violentos, y cuya explotación ha permanecido inédita hasta ahora: éstas eran las preguntas con las correspondientes respuestas:

«Para poder llevar a cabo las distintas funciones policiales se debe hacer uso de diferentes medios. Según su opinión, la Policía debería hacer uso de la fuerza en las siguientes circunstancias»:

	<i>Siempre</i>	<i>A veces</i>	<i>Nunca</i>	<i>N/c</i>
Cuando un individuo se resiste	25	100	5	12
Cuando un individuo nos insulta	18	63	47	14
Para conseguir una confesión de culpabilidad	9	16	91	26
Para conocer el nombre de los cómplices ...	11	32	72	27
Cuando el individuo tiene antecedentes penales	18	24	75	25
Cuando el individuo nos intenta agredir	68	28	1	25

«Según su opinión, la Policía debería utilizar sus armas en las siguientes circunstancias»:

	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>N/c</i>
Cuando persigue a un criminal por un lugar muy concurrido	7	103	32
Como advertencia	54	51	37
Cuando alguien le amenaza con un arma	107	6	29
Cuando persigue a un criminal en un lugar aislado	89	18	35

Estos resultados pueden ser reveladores de una cierta facilidad en el recurso a los métodos violentos (aun contando con un previsible sesgo institucional). Por ejemplo, la diferente disposición a utilizar el arma según se esté en un lugar concurrido o aislado, o los 43 miembros del servicio que estarían dispuestos a utilizar la fuerza para conseguir «el nombre de los cómplices».

Pese a la precariedad de los datos ofrecidos, la hipótesis de los límites de la profesionalidad de la Policía española puede sostenerse sensatamente.

CONCLUSIONES

Si la discusión sobre el carácter profesional de la Policía se plantea a partir del discurso sobre su eficacia, ésta debe ser buscada desde una perspectiva específica que contemple las peculiaridades inespecíficas de su tarea (asegurar permanentemente acciones puntuales) y su carácter público (aparato de Estado). De ahí la dificultad de hallar indicadores de eficacia de la acción policial (y la necesidad de buscarlos); y de ahí también la actualísima discusión sobre las posibilidades y los límites de las tradicionales funciones de la Policía en sociedades de creciente complejidad.

En el caso español, la discusión sobre el carácter profesional de la Policía se plantea a partir de un doble discurso: el de la eficacia (como cualquier otro servicio policial) y el de las exigencias del cambio político (en este sentido la solución a toda posible utilización políticamente partidista de la Policía sería su profesionalización).

Atendiendo este doble discurso, hay que considerar en primer lugar que la profesionalización de la Policía va ligada a la profesionalización de toda la estructura política: la dignificación y el fortalecimiento de la Policía española van ligados a la dignificación y al fortalecimiento de todo el sector público de nuestro país. Desde esta consideración hay que superar el triple condicionante (histórico, organizativo y funcional) que lastra hoy por hoy la eficacia del servicio policial español. Y, a partir de ahí, habrá que intentar alcanzar estándares de eficacia, preparación y estímulo necesarios para que el servicio que ofrece nuestra Policía sea todo lo bueno que quieren tanto sus miembros como el conjunto de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Bordua, D. y Reiss, A. Jr. *La sociología y la custodia de las leyes*, en Lazarsfeld, P. y otros (comps.). *La sociología en las instituciones*. Ed Paidós, Buenos Aires, 1971, pp. 97-126.
- Bordua, D. *Policía* en «Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales», Ed. Aguilar, Madrid, 1976, vol. III.
- Bustos, J. *La Policía*, en «Primeras Jornadas sobre seguridad ciudadana», Federación de municipios de Cataluña, 1982, pp. 355-379.
- Curbet, J., Delgado, J. y Sabaté, J. *Sociología y función policial*. Ed. Escuela de la Guardia Urbana, Barcelona, 1980.
- Curbet, J. y Sabaté, J. *Informe preliminar del estudio sobre la organización y las funciones del servicio de la Policía Municipal de Vitoria-Gasteiz*. Ed. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 1981.
- Feynaut, C. y Van Outrive, L. *Recherches sur la police*, en «Déviance et société», 12, 1978, pp. 215-231.
- Foucault, M. *Nuevo orden interior y control social*, en «El Viejo Topo», extra núm. 7, 1979, pp. 5-7.
- Generalitat de Catalunya. *La Policía local a Catalunya*, 1981.
- Giner, S. y Pérez Yruela, M. *La Sociedad corporativa*, Ed. CIS, Madrid, 1979.
- Giner, S. *L'estructuració corporativa de la societat moderna*, a «Debat» 7, 1980, pp. 51-65.
- Guardia, J., Rojo, P. y Sabaté, J. *Informe del análisis de distribución y asignación de recursos*. Guardia Urbana de Barcelona, edición interior, 1982.
- Gurvitch, G. *El control social*, en Gurvitch, G., y Moore, W., comps. *Sociología del siglo XX*. Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1956, vol. I, pp. 243-270.
- Souchon, H. *Sociologie de la Police*. Ed. École Nationale Supérieure de Police, Saint-Cyr-au-Mont-D'Or, 1979.
- Souchon, H. *Police et profession*, en «Actes du XXVIII Cours International de Criminologie», Montreal, 1980.
- Weber, M. *Economía y Sociedad*, Ed. F.C.R., México, 1944.

«Papers»: Revista de Sociologia

- Young, J. *The role of the Police as amplifiers of deviance*, en Cohen, S., ed. *Images of deviance*. Penguin Books, 1971, pp. 27-61.
- Wilson, J. Q. *Varieties of Police behavior*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1969.