

# Seguridad pública y privada

Diego Torrente

**SECUR**



Contenidos digitales  
[www.sintesis.com](http://www.sintesis.com)

  
EDITORIAL  
SINTESIS

# Seguridad pública y privada.

## Análisis, dinámicas y políticas

Colección:  
*Criminología - Manuales*

---

Coordinadores:  
CRISTINA RECHEA ALBEROLA  
ANTONIO ANDRÉS PUEYO  
ANDREA GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS



Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de la propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos ([www.cedro.org](http://www.cedro.org)) vela por el respeto de los citados derechos.

# Seguridad pública y privada.

## Análisis, dinámicas y políticas

Diego Torrente Robles



Consulte nuestra página web: **www.sintesis.com**  
En ella encontrará el catálogo completo y comentado

Reservados todos los derechos. Está prohibido, bajo las sanciones penales y el resarcimiento civil previstos en las leyes, reproducir, registrar o transmitir esta publicación, íntegra o parcialmente, por cualquier sistema de recuperación y por cualquier medio, sea mecánico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o por cualquier otro, sin la autorización previa por escrito de Editorial Síntesis, S. A.

© Diego Torrente Robles

© EDITORIAL SÍNTESIS, S. A.  
Vallehermoso, 34. 28015 Madrid  
Teléfono: 91 593 20 98  
www.sintesis.com

ISBN: 978-84-9171-455-2  
Depósito Legal: M. 6.911-2020

Impreso en España - Printed in Spain

# Índice

PRESENTACIÓN .....	9
1. PROBLEMAS Y RETOS DE SEGURIDAD .....	13
1.1. Qué es la seguridad .....	14
1.1.1. <i>Concepto y dimensiones</i> .....	14
1.1.2. <i>Teorías sociológicas sobre delincuencia</i> .....	15
1.2. Formas y medidas de la delincuencia .....	20
1.2.1. <i>Formas de delincuencia</i> .....	21
1.2.2. <i>Medidas de la delincuencia</i> .....	28
1.3. Riesgos globales y locales .....	32
1.4. Conflictos de convivencia .....	35
1.5. Resumen .....	39
Casos prácticos .....	40
Autoevaluación .....	41
2. SEGURIDAD PÚBLICA Y POLICÍA .....	45
2.1. Seguridad pública .....	45
2.1.1. <i>Lo público y lo privado</i> .....	46
2.1.2. <i>Rol de la Policía</i> .....	50

2.2.	Los poderes de la Policía .....	53
2.2.1.	<i>Poderes</i> .....	53
2.2.2.	<i>Toma de decisiones y discrecionalidad</i> .....	54
2.2.3.	<i>Control de la Policía</i> .....	59
2.3.	Eficacia policial .....	64
2.4.	Modelos y estrategias policiales .....	68
2.4.1.	<i>Modelos policiales</i> .....	69
2.4.2.	<i>Estrategias policiales</i> .....	72
2.5.	Resumen .....	75
	Casos prácticos .....	76
	Autoevaluación .....	77
3.	SEGURIDAD PRIVADA Y TERCER SECTOR .....	79
3.1.	Sector privado y social de la seguridad .....	79
3.1.1.	<i>Sectores de actividad</i> .....	80
3.1.2.	<i>Servicios de seguridad</i> .....	82
3.1.3.	<i>Falsas creencias sobre seguridad privada</i> .....	84
3.2.	Mercado de la seguridad privada .....	85
3.2.1.	<i>Mercado</i> .....	85
3.2.2.	<i>Clientes y demandas de seguridad</i> .....	87
3.2.3.	<i>Estrategias del sector</i> .....	88
3.3.	Ciberseguridad .....	91
3.4.	Estructura del sector privado .....	93
3.4.1.	<i>Estructura empresarial</i> .....	94
3.4.2.	<i>Estructura profesional</i> .....	103
3.4.3.	<i>Regulación del sector</i> .....	109
3.5.	Tercer sector y seguridad .....	113
3.6.	Relaciones entre sectores .....	117
3.7.	Resumen .....	126
	Casos prácticos .....	128
	Autoevaluación .....	129
4.	DINÁMICAS DE CAMBIO EN SEGURIDAD .....	133
4.1.	Sistematización .....	134
4.2.	Diversificación y cooperación .....	136
4.3.	Especialización y tecnología .....	141
4.3.1.	<i>Especialización</i> .....	141

4.3.2. <i>Innovación</i> .....	142
4.3.3. <i>Tecnología</i> .....	145
4.4. Prevención .....	155
4.5. Inteligencia .....	163
4.6. Resumen .....	168
Casos prácticos .....	169
Autoevaluación .....	170
5. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD .....	173
5.1. Qué son las políticas de seguridad .....	174
5.1.1. <i>Problemas de seguridad</i> .....	175
5.1.2. <i>Ciclo de las políticas de seguridad</i> .....	177
5.1.3. <i>Planes de seguridad</i> .....	180
5.2. Actores y factores .....	183
5.2.1. <i>Actores políticos</i> .....	183
5.2.2. <i>Factores</i> .....	185
5.3. Análisis de políticas .....	190
5.4. Modelos de políticas .....	194
5.4.1. <i>(Des)centralización institucional</i> .....	195
5.4.2. <i>Integración de problemas</i> .....	200
5.4.3. <i>Transversalidad en las estrategias</i> .....	202
5.4.4. <i>Pluralidad de actores</i> .....	204
5.5. Resumen .....	205
Casos prácticos .....	207
Autoevaluación .....	209
6. EVALUACIÓN DE LA SEGURIDAD .....	211
6.1. Qué es y cómo se evalúa .....	212
6.1.1. <i>Proceso y tipos de evaluación</i> .....	213
6.1.2. <i>Criterios y estándares</i> .....	215
6.1.3. <i>Técnicas usadas en evaluación</i> .....	216
6.2. Eficacia y eficiencia .....	220
6.2.1. <i>Eficacia</i> .....	220
6.2.2. <i>Eficiencia</i> .....	225
6.3. Calidad y satisfacción del usuario .....	230
6.4. Transparencia y participación .....	233
6.4.1. <i>Democracia y transparencia</i> .....	234

6.4.2. Participación .....	236
6.5. Igualdad y equidad .....	240
6.6. Resumen .....	244
Casos prácticos .....	246
Autoevaluación .....	247
CONCLUSIONES .....	249
SOLUCIONARIO .....	253
BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA.....	255



### ***Contenidos digitales***

- Anexo A. Teorías sociológicas sobre desviación y control social
- Anexo B. Fuentes de información sobre seguridad
- Anexo C. Plantilla de evaluación de riesgos
- Anexo D. *Checking list* para redactar un plan de seguridad y prevención
- Anexo E. Cuadro de dirección de proyectos
- Anexo F. Características de algunas políticas de seguridad en España
- Anexo G. Bibliografía completa

# 2

## *Seguridad pública y Policía*

En el capítulo anterior, se introdujo el concepto general de seguridad y sus dimensiones. En este, se parte del concepto de seguridad pública. En su preservación intervienen diversas agencias públicas, privadas y del tercer sector. El rol y funcionamiento de esas agencias se aborda en este capítulo y el siguiente. El presente capítulo comienza discutiendo la naturaleza pública de la seguridad ciudadana. Antes se clarifican los conceptos de público y privado. El grueso del capítulo se destina a entender el funcionamiento de la institución central que el Estado crea para garantizarla: la Policía. Se intenta explicar qué es, en qué consisten sus poderes, la discrecionalidad, por qué a veces se dan malas prácticas y cómo se controla a la Policía. A continuación, se estudia la cuestión de la eficacia y eficiencia. El capítulo finaliza con la discusión de los distintos modelos y estrategias policiales que existen. Los objetivos concretos que se pretenden conseguir con la lectura del capítulo son:

1. Explicar qué es la seguridad pública.
2. Entender cuál es el papel de la Policía en ella.
3. Entender su funcionamiento a través de sus poderes, decisiones y control.
4. Explicar en qué consiste la eficacia de la Policía y cómo medirla.
5. Saber qué diferentes modelos de Policía existen.
6. Conocer algunas de las estrategias policiales actuales.

### **2.1. Seguridad pública**

En el capítulo anterior, se ha definido la seguridad como el nivel de riesgo socialmente aceptable. La seguridad pública podría entenderse entonces como el nivel de riesgo asumible por el conjunto de todos los ciudadanos. Es, por lo tanto, fruto de una definición social. Como las situaciones de riesgo son ilimitadas, los ámbitos de la seguridad pública son extensos. De la misma forma, las instituciones públicas encargadas de la

seguridad son diversas. Así, formarían parte del sistema público de seguridad Protección Civil, Bomberos, Emergencias, Defensa o incluso Servicios Sociales, entre otras instituciones. Sin embargo, estudiar la seguridad desde una perspectiva tan amplia resulta disperso y poco útil. Es preferible hacerlo por ámbitos concretos e ir descubriendo las conexiones entre ellos. Este capítulo se concentra en el ámbito de la delincuencia y en las instituciones públicas de seguridad que se ocupan de ella. De todas, la Policía es la que tiene un rol más importante. Suele hablarse de “seguridad ciudadana” para describir ese ámbito, aunque, como se señala en el capítulo anterior, el término es impreciso.

La seguridad de los ciudadanos es un bien público por naturaleza. Es decir, la seguridad de un individuo es mayor cuanto más grande es la de todos, y viceversa. Por ello se dice que, en última instancia, la seguridad es una cuestión de solidaridad entre las personas. También es de naturaleza pública porque no se puede excluir de su disfrute a nadie que no pague por ella. Además, los factores principales que inciden en ella son principalmente de tipo social. De todo ello se deduce que la seguridad ciudadana se maximiza cuando se provee, financia y regula desde el sector público. Ello no significa que, como cualquier necesidad humana, no pueda proveerse desde el sector privado o desde el social. La cuestión clave es de qué forma esa provisión particular contribuye a la seguridad de todos. De ello se ocupará el capítulo siguiente. Pero, antes de seguir, es conveniente aclarar más qué se entiende por lo privado y lo público.

### 2.1.1. Lo público y lo privado

Las expresiones “público” y “privado”, son frecuentes en el lenguaje cotidiano, pero no siempre están claros su significado o las diferencias entre ellas. La distinción público-privado adopta *tres significados* (Rabotnikof, 2008). El primero es lo colectivo frente a lo individual: lo público es lo concerniente a todo un pueblo –por extensión, es “lo político”–; lo privado es lo particular que se sustrae al poder público. El segundo significado es lo visible frente a lo oculto: lo público es lo que se presenta a la luz del día, frente a lo privado, que se sustrae a la mirada; la noción de “publicidad” recoge esa idea. El tercer significado es la distinción entre apertura o clausura: lo público es lo que es accesible a todos y no es susceptible de apropiación particular, y lo privado es lo restringido, lo reservado a un uso y disfrute excluyente. La distinción se aplica en varios ámbitos de la vida social. Uno de ellos es en la distinción y el debate entre Estado y mercado. La existencia de un mercado implica libertad de concurrencia, derecho de propiedad (excluyendo a otros de ella), *quid pro quo* (es decir, servicio a cambio de beneficio), dinero (no trueque), existencia de empresarios (que coordinan los factores productivos) y de intermediarios (como transportistas o mayoristas). Lo público aparece ligado a la administración y al gobierno, y lo privado al mercado. Habitualmente se contraponen ley y contrato, Estado e iniciativa privada, propiedad pública y particular.

Más allá de esas distinciones conceptuales, las fronteras entre lo público y lo privado, entre el Estado y el mercado son fluidas. La teoría económica subraya que estos últimos no son entidades completamente diferenciadas, sino que están conectadas (Lindblom, 2001). En la vida real, no existen ni el mercado ni el Estado puros. Por ejemplo, el mercado está lleno de instituciones y regulaciones, o sujeto a razones morales e ideológicas (se prohíbe el trabajo de niños, el tráfico de ciertas drogas, se permite el trabajo voluntario). Ambos entran en relación por medio de mecanismos diferentes. Por ejemplo, el Estado puede proveer directamente servicios de seguridad a través de su Policía, pero también comprar servicios privados de refuerzo, subvencionar determinadas asociaciones de voluntarios, regular el conjunto del sistema nacional de seguridad o controlar, a través de su inspección, los servicios de las empresas de seguridad. La intensidad de esas actuaciones puede ser mayor o menor y, según cómo se lleven a cabo, tener consecuencias diferentes para cada uno de los actores públicos, privados o del tercer sector. Por ejemplo, si el Estado es el mayor cliente de una empresa de seguridad concreta, podrá ejercer un poder directo sobre ella. Si el Estado, como ocurre en España, regula y controla bastante a las empresas de seguridad, pongamos por caso, en cuanto a la contratación de personal extranjero o los servicios que pueden ofrecer, estas tendrán menos libertad de actuación en el mercado.

Es importante darse cuenta de que tanto el Estado como el mercado pueden hacer algunas cosas y otras no (Lindblom, 2001). Por ejemplo, solo puede venderse en el mercado lo susceptible de control humano (no se comercializan el calor del sol ni el afecto); lo que es escaso, es decir, hay más demanda que oferta (no se venden el aire o el agua del mar); lo que se desea voluntariamente (participar en un ejército, expropiar tierras o pagar impuestos requieren obligatoriedad, incluso coacción); las iniciativas individuales y solo algunas colectivas (por ejemplo, no se “comercializan” objetivos colectivos como mejorar el medioambiente o hacer el trasvase de un río, ya que se dan conflictos de intereses). Por lo tanto, el mercado no sirve para perseguir objetivos colectivos. Para ello, se necesita un Estado cuyas instituciones no deben ser libres, sino sujetas a controles democráticos. Uno de esos objetivos colectivos es garantizar la seguridad de los ciudadanos y protegerlos de riesgos. El mercado también lo puede hacer, pero hay riesgos que pueden combatirse más eficazmente de forma pública (Lindblom, 2001).

El peso relativo que tiene cada uno de los sectores de la seguridad varía en función del país. De la misma forma, también varía el nivel de tutela que ejerce cada Estado sobre el mercado de la seguridad. Cualquier intervención del Estado en el mercado suele justificarse a partir de alguno de estos *argumentos*: 1) por tratarse de bienes o servicios de naturaleza pública; 2) para maximizar beneficios (o prevenir daños) colectivos; 3) para corregir externalidades negativas, o 4) para compensar la información asimétrica. En el mercado de la seguridad se dan todas esas circunstancias (Mir, 1999: 62). Por ello, casi todos los países suelen intervenir en el mercado de la seguridad, aunque sea mínimamente. Las formas de intervención del Estado en los mercados son múltiples:

compra bienes y servicios (armas, carreteras, funcionarios); provee bienes y servicios (educación, sanidad); fija precios (de garantía, salarios mínimos); dicta leyes; prohíbe ciertos comercios (droga, esclavitud, órganos); subsidia ciertas industrias y actividades; recauda impuestos; grava ciertas industrias y actividades (tabaco, gasolina); presta dinero (créditos oficiales); toma dinero prestado (bonos del Estado), y promociona productos nacionales en el exterior (turismo).

En relación con el primer argumento, ya se ha mencionado que la seguridad colectiva es un bien de naturaleza pública en la medida en que la seguridad de una persona concreta es máxima cuando todas las demás están seguras, y también porque no se puede excluir a nadie de su disfrute, aunque no pague por ella. En relación con el segundo, y dada su naturaleza pública, la forma más eficiente de organizar una seguridad universal es a través de un ente centralizado como es el Estado. De esa forma, es más fácil y eficiente planificar y coordinar las acciones y asegurarse de que lleguen a todos. Se podría dejar que cada ciudadano pague por su propia seguridad, pero eso no asegura la seguridad de todos porque habría choque de intereses, dificultad en definir el interés común y descoordinación en las acciones. En relación con las externalidades negativas, estas se producen cuando la decisión de un agente ocasiona perjuicios a terceros. Por ejemplo, una empresa puede instalar cámaras de seguridad para protegerse, pero al hacerlo podría vulnerar la privacidad de los vecinos. El Estado interviene estableciendo regulaciones que fijan estándares de privacidad, criterios de responsabilidad civil o un régimen de sanciones ante los incumplimientos.

En relación con el cuarto argumento –compensar la información asimétrica–, los servicios de seguridad corresponden a la categoría de bienes de confianza. La confianza en el proveedor de seguridad es central. Es decir, el cliente confía en que ese proveedor haga bien su trabajo y, por ello, le encarga la protección. La adecuación y calidad de un sistema de seguridad depende de su capacidad de prevenir y, en cualquier caso, detectar a tiempo incidentes y accidentes (Perrow, 1984). Sin embargo, esos incidentes se suelen producir solo excepcionalmente, o nunca. Resulta fácil entonces confundir un buen sistema con uno defectuoso, donde solamente la ocurrencia de un raro incidente pone al descubierto que no funcionó. Por ello, los abusos económicos contra los clientes, como instalar sistemas inadecuados para los riesgos, la sobreventa de servicios o productos o la violación de sus derechos (intimidación, confidencialidad, propiedad, protección de datos) son siempre posibles. Un abuso de confianza no es tan extraño en un bien de confianza. En definitiva, el carácter excepcional de los riesgos crea asimetrías de información.

Sobre el papel, existen cuatro *modelos* a la hora de ordenar y regular los espacios del mercado y Estado en temas de seguridad (Bosch *et al.*, 2004). Una primera opción es la del mercado libre, es decir, se deja al mercado la iniciativa de crear empresas de seguridad y el Estado no impone condiciones; aquí la seguridad es como cualquier otra mercancía. Una segunda alternativa es el mercado libre condicionado: el Estado exige

que los agentes que ofertan servicios cumplan determinados requisitos, pero no pone límites al número de estos ni a sus tarifas; se controla entonces al proveedor y a sus servicios. Una tercera vía es el mercado reservado: el Estado, vía concesiones, limita el número de agentes y supervisa de cerca su actuación, incluso puede imponer las tarifas que cobran a sus clientes. Finalmente está la alternativa de que la provisión de servicios de seguridad la realice exclusivamente el Estado. La regulación de la seguridad privada en la Unión Europa responde mayoritariamente y crecientemente al segundo modelo de mercado condicionado.

En sentido coloquial, el término *seguridad pública* suele utilizarse para referirse a la seguridad de los espacios y las situaciones públicas. También se refiere a las instituciones que la proveen. Esa visión asume implícitamente que la seguridad de esos espacios corresponde al Estado y la del resto queda en manos de una variedad de entidades y organizaciones. Sin embargo, esa distinción no es tan simple en realidad. Existen múltiples instituciones públicas, como colegios u hospitales, que contratan servicios privados de seguridad. Existen también espacios privados de utilización masiva, como grandes centros comerciales o de ocio, que están a caballo entre lo público y lo privado. En sentido inverso, con frecuencia la seguridad de algunos espacios públicos, como las calles de barrios de la clase acomodada en zonas de Latinoamérica, se privatiza. La naturaleza de los espacios, pues, no es el mejor criterio para trazar fronteras entre ambas. Tampoco lo es el carácter público o privado del cuerpo que la provee, o sus poderes. La Policía Portuaria depende de una entidad pública como es la Autoridad Portuaria, pero su ámbito de actuación es restringido y, en ocasiones, vigila muelles de navieras privadas. Por el contrario, es frecuente ver en algunos países escandinavos vigilantes de seguridad privada patrullando calles céntricas bajo directrices policiales.

Lo que resulta más determinante es que la Policía y otras instituciones públicas de seguridad defienden el interés colectivo y las entidades privadas de seguridad defienden, en última instancia, el interés privado de quien les paga. Sin embargo, una empresa de seguridad privada contratada y controlada por el Estado estaría defendiendo el interés público. El concepto de interés público o general se puede abordar de dos maneras. La primera es concebir que el interés general es una suma o conjunción de los intereses particulares. Se asume entonces que no hay diferencia entre el interés común y el particular. Otra forma de abordarlo es asumir que el interés general es distinto a la suma de los particulares y que no puede resultar a partir de estos. Desde este punto de vista, el interés general sería más bien una expresión de la voluntad general. Sea como fuere, el caso es que el interés general tiene que ser interpretado por las instituciones públicas a partir de evidencias. La participación ciudadana es una forma de aportarlas. En sociedades plurales y democráticas existen diferentes mecanismos de participación y control de la sociedad a las instituciones. Algunos son más directos y otros más indirectos.

Históricamente, las Policías privadas preceden a las públicas y coexisten con estas hasta la actualidad (Johnston, 1992, 2003). Algunos ejemplos son la Policía de

Ferrocarriles creada en 1837 para proteger su desarrollo. Los primeros detectives privados se remontan al siglo XVIII, cuando investigaban relaciones familiares. La autoprotección (*self-policing*) tiene una larga tradición en Inglaterra. La industria de la seguridad comienza su desarrollo a partir del siglo XIX en Estados Unidos. Wells Fargo se funda en 1852 y Pinkertons en 1850. La Policía, como institución, nace en muchos países a mediados del siglo XIX, de la mano de la urbanización, concebida para vigilar los espacios públicos –las calles–, que, a diferencia de los privados –mercados, almacenes...–, no tenían entonces una vigilancia específica. La Policía es hija de la modernidad. Su función primera era más de mantenimiento del orden que de aplicación de la ley. La visión de un policía, en buena medida mitificada por el cine y la novela, centrada en la aplicación de la ley penal, es más reciente (Torrente, 2015).

Con frecuencia se habla de que la seguridad pública se está privatizando cada día más. Por privatización se entiende el proceso por el que el Estado transfiere al mercado funciones que antes eran públicas. Sin embargo, se ha de tener en cuenta que existen varias formas y grados de privatización (Forst y Manning, 1999; Kakalik y Wildhorn, 1977; Matthews, 1989; Spitzer y Scull, 1977). Por ejemplo, el Estado puede poner en manos de empresas privadas la provisión de un servicio de vigilancia perimetral de prisiones, pero retener la financiación o la capacidad de regularlos. Con ello se asegura un control sobre la calidad de este. También puede realizar directamente la provisión del servicio de regulación del tráfico los días de partidos de fútbol, pero buscar cofinanciación de los clubes. Otra posibilidad es transferir la financiación y provisión, como en la instalación de alarmas, pero conservar cierto control a través de la normativa. La idea importante aquí es que existen diferentes fórmulas y grados de privatización, con condiciones o salvaguardas distintas y con consecuencias desiguales (Torrente, 2016).

### 2.1.2. Rol de la Policía

La Policía es una institución rodeada de mitos. Los mitos son creencias erróneas que, a menudo, esconden realidades menos glamurosas. Las novelas, el cine o las series televisivas ofrecen una imagen distorsionada que suplanta un conocimiento directo. La población mantiene expectativas equívocas sobre lo que la Policía hace o puede hacer. De un agente se espera que sea un amigo, servidor social, juez imparcial, y que limpie las calles de delincuentes. Ese exceso de expectativas provoca, con frecuencia, decepción. Para el ciudadano, el policía ideal debe ser cortés, ponerse siempre de su parte y prestarle un servicio personalizado. Sin embargo, el policía tiende a ver el interés general (o al menos el de las capas medias) más que el particular de esa persona. Culturalmente, su tendencia es a guardar una cierta distancia con la población, incluso a ser desconfiado, y a ver las situaciones más allá de las apariencias. Por otra parte, lo que para la Policía es cotidiano para el ciudadano que hace la demanda es una situación extraordinaria.

Uno de los mitos más extendidos es que la Policía tiene un papel importante a la hora de mantener el orden y la convivencia cotidiana. Sin embargo, las evidencias muestran más bien lo contrario. Desde una óptica sociológica, el trabajo de la Policía supone solo una parte pequeña de las formas de control social existentes (Garland, 2001). Las instituciones, organizaciones, profesiones, asociaciones o familias ponen en marcha de forma cotidiana muchos mecanismos de control social informal que son la base principal del orden y la convivencia. La Policía es incapaz, por sí sola, de asumir el control de una sociedad. Más bien lo que hace es asumir una parte de ese control y complementar el de otras instituciones (Powell y DiMaggio, 1991). Sabemos que, desde su origen a mediados del siglo XIX, la Policía se orienta hacia la calle; es decir, hacia los colectivos y situaciones poco expuestas al control de otras instituciones. Muchas veces, actúa como una primera institución de contacto que los reconduce hacia otras (Torrente, 2001a). Pero ¿cuál es el rol exacto de la Policía?

Se puede definir la Policía como un organismo público que detenta el monopolio del uso de la fuerza y cuya misión es mantener la seguridad de los ciudadanos (Jar, 1999). Tiene una dependencia orgánica y política del poder ejecutivo (Gobierno), pero funcional del judicial (tribunales). Esta es una definición de manual, pero lo cierto es que, en la práctica, distintos autores y los textos legales presentan la misión de la Policía de varias formas. Ello se debe a que la Policía es, a la vez, una institución con una función social, un organismo público con unos fines continuados y una organización con unos objetivos concretos en el día a día. Los textos legislativos importantes la presentan como una institución y subrayan las funciones positivas que cumple de cara a la sociedad. Por ejemplo, la Constitución Española de 1978 habla de “proteger del libre ejercicio de los derechos libertades y garantizar la seguridad ciudadana” (art. 8.1). La Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de 1986 habla del “mantenimiento de la seguridad pública, la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana” (art. 104.1). Son conceptos importantes, que inspiran y orientan otras leyes menores y que van más allá de la ideología de uno u otro Gobierno.

La Policía es también un organismo público que persigue *cuatro fines* continuados en el tiempo: aplicar la ley, mantener el orden, prestar algunos servicios y prevenir (Wilson, 1968: 16; Torrente, 2001a). *Aplicar la ley* (los ingleses lo llaman *law enforcement*) significa poner en relación ciertas conductas con lo que dicen los textos legales, ya sean penales o de otro tipo. Esa vinculación no es automática; primero hay que interpretar y luego relacionar ambas. Tal ejercicio lo realizan diariamente tanto los policías como los jueces. La segunda finalidad, la *de mantener el orden*, implica tareas como estar pendiente de la buena vecindad y convivencia, mediar en conflictos y disputas o regular el tráfico. Es decir, velar por el funcionamiento cívico de la vida en “la polis”. Este tipo de cometidos está en el origen mismo de la Policía. En ese sentido, resulta esencial. Los policías emplean la mayor parte de su tiempo en este tipo de tareas. A diferencia de la aplicación de la ley, el mantenimiento del orden se realiza al amparo

de normas administrativas de rango menor (por ejemplo, las ordenanzas locales) y, en algunos casos, sin cobertura normativa. En ocasiones, la Policía solo puede apelar al sentido común, al civismo o al respeto por los demás. Ello hace que el agente se pueda sentir menos respaldado en este tipo de actuaciones.

La tercera finalidad, *prestar servicios*, ocupa también una parte significativa del tiempo de la Policía. Estos servicios son diversos: dar información a la población, ayudar a personas, asistir a heridos, gestionar permisos de carga y descarga especiales o asistir en las averías de vehículos, entre otros muchos. La Policía no es estrictamente una institución de servicios, pero los que realiza suelen tener una conexión más o menos cercana con el resto de sus funciones. Por ello, a menudo, no es fácil distinguir algunos de las cuestiones de orden o de aplicación de la ley. La población suele ver a la Policía como una institución a la que acudir cuando no sabe a quién dirigirse, o bien cuando percibe que su problema es excepcional o grave. De ahí la diversidad de demandas que le llegan. Algunas de ellas las derivan a otras instituciones, pero la Policía sigue siendo una institución que intenta dar respuestas cuando otras instituciones no pueden, o no saben, darlas. La finalidad última, la *preventiva*, gana importancia de forma progresiva (ver capítulo 4). Prevenir es realizar actuaciones, de forma proactiva, para evitar que se materialice una amenaza o, al menos, limitar sus daños o probabilidad de ocurrencia. Prevenir no es disuadir pasivamente con la mera presencia del agente. Los planteamientos policiales más recientes fomentan filosofías de prevención. Existe una gran evidencia empírica sobre los límites de una Policía reactiva y las ventajas de una preventiva (Bayley, 1994; Braga, 2002; Clarke, 1992).

Finalmente, la Policía es también una organización como cualquier otra, con unos objetivos concretos, una división de tareas y un sistema de gestión (Gascó y Sallent, 2013; Loveday, 2005). Cada día, pone en marcha una gran variedad de actuaciones ya sea con efectos inmediatos o más a corto y medio plazo. Algunas de ellas son más o menos rutinarias y pueden planificarse. Otras son más reactivas y fruto de las demandas que surgen en el día a día. Las tareas concretas que realiza dependen de esa demanda, pero también de la forma de concebir el propio rol de la Policía. Es lo que se llama *modelos policiales*, que se estudian más adelante. A nivel de gestión, la Policía puede seguir diversas *modalidades de dirección*, entre otras, la dirección por objetivos, por valores, por competencias, *compstat* o dirección estratégica. En la dirección por objetivos los policías participan en su establecimiento y en la toma de decisiones sobre las actuaciones que se van a desarrollar; luego se mide y compara el desempeño real con los objetivos iniciales. La dirección por valores trata de armonizar los valores institucionales de la organización con los de las personas que trabajan en ella; se basa en el trabajo en equipo, confianza, creatividad, formación constante y valoración del talento. La dirección por competencias parte de la idea que las personas son el mayor activo de la organización y trata optimizar sus competencias a sus objetivos; se define competencia como la combinación de conocimientos, experiencia, aptitudes y rasgos de personalidad

que permiten al individuo un desempeño eficaz de su trabajo; lo hace desde la selección a la promoción, pasando por la remuneración.

En definitiva, el rol de la Policía en la sociedad lo define esta. Lo hace a través de sus leyes e instituciones, pero también, de forma importante y directa, a través de la población. Hay que pensar que la mayor parte de las actuaciones de la Policía tienen su origen en la demanda de un ciudadano. Esas demandas condicionan el trabajo diario de la institución. Además, suponen un encuentro simbólico entre la ley y la sociedad. Las motivaciones que llevan a una persona a recurrir a la Policía son más complejas de lo que parece, y están atravesadas de valoraciones sociales. En la decisión de llamarla influyen la gravedad percibida de la situación, los costes y beneficios esperados (tiempo, dinero, molestias), las presiones del entorno o la expectativa de resultados, entre otros factores (Reiss, 1971; Torrente, Gallo y Oltra, 2017). Denunciar un delito sufrido es una alternativa entre otras posibles: ignorar el incidente, suscribir un seguro, cambiar el itinerario, instalar alarmas, ir acompañado/a, escribir a un periódico, entre otras (Shapland y Vagg, 1988: 35). Todo depende de cuál sea el objetivo de la víctima. Más allá de este, quien llama a la policía intenta poner de forma simbólica el orden y la autoridad de su lado. Pero, por otro lado, el ciudadano también se protege de ella (Goffman, 1971: 324). El ciudadano puede ser víctima un día y agresor al siguiente. La tendencia es poner límites a su autoridad para evitar los controles sobre su vida cotidiana. Se recurre a ella en casos excepcionales e, incluso en esos momentos, la población mantiene una cierta distancia.

## **2.2. Los poderes de la Policía**

### **2.2.1. Poderes**

El poder de la Policía deriva de la facultad del Estado para limitar los derechos y las libertades individuales en beneficio de la comunidad. El Estado ejerce un control sobre las personas y las propiedades en defensa de la seguridad, salud, moral o bienestar colectivos de acuerdo con el marco legal. A la Policía se la dota de unos poderes especiales. La mayoría son atribuciones que los ciudadanos comunes no tienen. Son los de identificar, interrogar, registrar o detener a las personas. Un poder importante es el de usar la fuerza, si es necesario. La Policía es una de las pocas autoridades que tiene derecho a usar la fuerza, aunque se aplican muchas reglas y condiciones. Por ejemplo, los agentes de policía pueden emplearla solo como último recurso, y la fuerza utilizada no debe ser mayor a la necesaria. Luego existen otros menores, como infringir ciertas reglas de tráfico, si lo necesitan. Un policía puede decidir de forma autónoma utilizar cualquiera de esos poderes. Sin embargo, los poderes policiales de mayor alcance solo se pueden utilizar con la autorización del fiscal o juez de instrucción. Estos incluyen escuchas telefónicas, vigilancia y búsquedas en el hogar. Los agentes de policía pueden ejercer

sus poderes policiales mientras están fuera de servicio, incluso cuando están vestidos de civil. En este caso, deben proporcionar una prueba de su identidad sin que el ciudadano afectado la solicite.

Para compensar, los poderes de la Policía se rigen por reglas estrictas. Un policía puede parar e interrogar a una persona en cualquier momento. También puede registrarla si tiene “motivos razonables” para sospechar que lleva drogas ilegales, un arma, propiedades robadas o instrumentos para delinquir (como una palanca, una cizalla o un arma). Puede pedirle que se quite su abrigo o chaqueta. Si es más que eso, el agente debe ser del mismo sexo que el sospechoso. Para detenerla, necesita motivos razonables para sospechar que la persona está involucrada en un delito. Puede hacerlo en cualquier lugar y momento, incluso en la calle, en casa o en el trabajo. Al detener, el agente debe identificarse como tal, decirle a la persona que está siendo detenida, el delito o motivo del arresto y los derechos que tiene. Si es menor de 18 años, ha de ponerse en contacto con los padres o tutores tan pronto como sea posible. La Policía está legitimada para usar una fuerza proporcional y razonable si la persona intenta escapar o reacciona con violencia. También puede ser esposada.

Con frecuencia se cree que el poder mayor de la Policía reside en la fuerza de sus armas. Sin embargo, no es así. Sir Robert Peel, fundador de la Metropolitan Police, decía que ninguna institución de policía es viable si se basa solo en la coacción y la fuerza. Afirmaba que la mejor arma del policía es la simpatía. Una Policía represiva en exceso acaba perdiendo su credibilidad y legitimidad frente a la población. En realidad, el poder mayor de la Policía reside en su capacidad de organización y de obtener y analizar información. Por ejemplo, logra apaciguar una pelea porque, normalmente, acuden de forma coordinada más agentes que personas implicadas. También es capaz de controlar una manifestación porque las unidades ocupan posiciones estratégicas, suele haber policías de paisano en la misma y los agentes antidisturbios reaccionan de forma estudiada y organizada. Es también frecuente que la Policía negocie con los organizadores de la manifestación el recorrido y los servicios internos de seguridad. De la misma forma, puede llegar a detener a un traficante de droga en la medida en que logra obtener información sobre sus proveedores, clientes, movimientos bancarios o hábitos, entre otros. Esa información puede proceder de bases de datos internacionales, de una labor de seguimiento, investigación documental, de o confidencias de personas, entre otras fuentes.

### 2.2.2. *Toma de decisiones y discrecionalidad*

En su día a día, la Policía está tomando constantemente decisiones relacionadas con mantener el orden, aplicar la ley, prestar servicios o prevenir. Decidir significa optar entre varias alternativas de acción. Alguien puede pensar que la Policía tiene poco margen para decidir porque está rodeada de leyes y normas que ha de cumplir y hacer cumplir.

Sin embargo, eso no es del todo cierto. Primero, porque no todas las actuaciones lo conllevan. Segundo, porque aplicar una norma es algo más complejo de lo que suele pensarse. Una ley o una ordenanza no dejan de ser un texto escrito que describe una conducta, unas circunstancias, un estado mental o una motivación, entre otras cosas. El policía tiene que conocer la norma, interpretarla bien, interpretar la situación real que tiene delante y tomar la decisión de si ambas se corresponden. Si lo estima así, hará una detención o impondrá una sanción, según le marque la propia norma. En ocasiones, esas decisiones serán revisadas por unos jueces que valorarán, con más calma y acopio de pruebas, los hechos y las normas. Siempre hay un espacio entre la norma y la realidad que policías y jueces llenan con sus decisiones.

Incluso para un juez, aplicar las normas no es fácil, aun contando con un tiempo para investigación e instrucción de la causa. No siempre se tienen evidencias sólidas sobre los hechos o la conducta juzgada. Aun teniéndolas, determinar la responsabilidad de una persona en una acción es complejo. Se ha de valorar su posición frente a la regla que transgrede; sus eximentes, atenuantes y agravantes. Hay que considerar la intención, su motivación, su estado en ese momento y su relación con otros implicados (Goffman, 1971: 110-117). Un mismo acto puede cambiar su significado jurídico según esas y otras circunstancias. Esa misma complejidad afecta a la Policía. En cambio, a veces, la Policía debe valorar en unos minutos –en ocasiones segundos– un comportamiento y tomar una decisión. Todo lo dicho hace que, inevitablemente, exista un margen de discrecionalidad en la aplicación de las normas (Finckenauer, 1976).

La idea de discrecionalidad se refiere a aquellas decisiones que no están sujetas a una norma, y que se dejan al criterio de una persona o una autoridad facultada para tomarlas de forma libre. En derecho penal, la discrecionalidad es la facultad del juez para decidir libremente sobre los aspectos que no están regulados por ley. Dos decisiones importantes son la selección de la norma aplicable y la determinación de la sanción imponible. Discrecionalidad no significa arbitrariedad en la medida en que existe el deber de motivar las decisiones. En el caso de la Policía, la discrecionalidad puede entenderse como la aplicación selectiva de la ley. La forma más frecuente, sobre todo en delitos pequeños, es no invocar la ley. Pero también puede invocar una figura legal en lugar de otra o utilizar el sentido común cuando no existe ninguna. La discrecionalidad es una potestad; no es un poder reconocido de forma legal. Al contrario, formalmente el policía está obligado a aplicar siempre la ley. En la práctica, sirve para dar a algunas situaciones una solución más racional o mejor a partir del juicio del policía. Manuel Martín entiende que “la Policía ha de tener el suficiente poder discrecional que le permita racionalizar sus actuaciones” (Martín, 1990: 183). En su opinión, las normas deben ser consideradas una herramienta del policía para realizar su trabajo, no un fin en sí mismas. Por ejemplo, una decisión discrecional racional sería no detener a un pequeño traficante de droga, seguirle unos meses y conseguir detener a también a sus proveedores. En cualquier caso, esa racionalidad ha de ser coherente con la legalidad.

La discrecionalidad de la Policía es inevitable por varias razones. La primera, como se ha dicho, es que siempre hay un margen para la interpretación tanto de las leyes como de las conductas. Otra es que los recursos de la Policía son limitados y las infracciones que ha de vigilar son muchas. Hay que priorizar en cuáles es más deseable focalizarse. Pero la discrecionalidad, controlada, también es deseable. Funciona como un mecanismo de tolerancia. La aplicación sistemática y a rajatabla de la ley puede resultar indeseable. Es un mecanismo para articular ley y sociedad. La discrecionalidad es inevitable y deseable, pero también problemática. Constituye un poder *de facto* que es difícil de controlar. Llevada a un extremo, puede conducir a malas prácticas, arbitrariedad, discriminación, violencia o corrupción. Existen estudios sobre la misma que concluyen que la discrecionalidad no es totalmente aleatoria y que responde a ciertas pautas (Reiner, 2010; Finckenauer, 1976). Se sabe, por ejemplo, que es mayor frente a los pequeños delitos, o en los conflictos cotidianos más que en los excepcionales. También se sabe que, muchas veces, consiste en discriminar entre lo aceptable y lo inaceptable. Mantener la paz y definir el orden choca, a menudo, con la libertad y los derechos individuales. Por ello, las sociedades democráticas son las que permiten una mayor discreción policial. También son las que más contradicciones registran entre mantener el orden y aplicar la legalidad (Reiss, 1985: 2; Skolnick, 1966: 26).

A menudo, el mito de “la ley” puede hacer pensar que es la guía principal para la Policía. Sin embargo, en muchos casos, se utiliza para justificar una respuesta determinada. Algunos estudios sostienen que influye más la comunidad a la que se sirve o el tipo de organización donde se trabaja (Rubinstein, 1973). Para William Westley y Donald Black, existe evidencia suficiente para pensar que la aplicación de la ley cumple una función más accesoria de lo que suele creerse, y que se utiliza con determinados fines (Westley, 1970: 140; Black, 1983). Jerome Skolnick sostiene que las normas internas dentro de la organización policial son más poderosas que las decisiones judiciales para conformar el comportamiento de la Policía (Skolnick, 1966: 219).

En cualquier caso, la discrecionalidad policial está condicionada por una serie de factores. Quizás el más importante es la estructura social y de desigualdades. En buena medida, la definición de un hecho como problema policial y la respuesta que recibe depende de quién es el agresor o transgresor (Shapland y Vagg, 1988: 170). Para Donald Black, las variables más explicativas del comportamiento policial son: la clase social, la edad, la proximidad social de las partes en disputa y el grado de organización de la actividad desviada (Black, 1980: 187). Las diferencias raciales y étnicas son la base de la discriminación policial en muchas sociedades (Brogden, Jefferson y Walklate, 1988: 145). En otro orden de cosas, la discrecionalidad está condicionada también por unos recursos escasos que las organizaciones policiales deben gestionar de forma eficaz. Ello contribuye también a que la Policía aplique las leyes en unos sentidos más que en otros (Cain, 1973: 238).

La discrecionalidad puede degenerar en discriminación en algunos casos. La acusación de que la Policía discrimina a las personas es de las más extendidas. Efectivamente,

la Policía identifica o detiene más a jóvenes, varones, clases populares o a minorías étnicas que a otros colectivos. Los propios datos estadísticos de la institución lo evidencian. Pero ello no implica necesariamente discriminación. Para explicarlo, hay que repasar algunos conceptos básicos. Prejuicio (ya sea negativo o positivo) es un “juicio previo” sobre una persona basado en algún atributo (color de piel, vestimenta, género...). Es un mecanismo normal y generalizado para desenvolvernos en el día a día. Tener prejuicios no implica siempre comportarse con esas personas con arreglo a ellos. Se habla de diferenciación cuando determinados colectivos sufren un trato diferente al que reciben otros. Pero diferenciación no es discriminación. Discriminación es cuando ese trato distinto se produce por razones irrelevantes o impropias. Por ejemplo, si la Policía detiene a muchos más varones jóvenes de color, solo sería discriminación si los detiene por su edad, sexo o color de piel y no por haber cometido algún delito. Por lo tanto, ni los prejuicios, o sesgos perceptivos ni el trato distinto lleva necesariamente a la discriminación.

Hechas esas distinciones, la Policía puede llegar a discriminar tanto de forma intencionada como inducida. Existen varios tipos de discriminación. La discriminación categórica es la más conocida. Simplificando, sería el “te detengo porque eres de tal etnia”. La llamada discriminación estadística se produce cuando el policía concentra su vigilancia y actuaciones en ciertos barrios o espacios. Lo hace porque, por su experiencia (o las evidencias estadísticas), percibe que hay más probabilidad de encontrar a un delincuente allí. Pero al hacerlo, discrimina basándose en un criterio territorial. Un dilema policial es decidir si se aplica universalmente la ley o los esfuerzos se concentran por casos o zonas. La discriminación transmitida se produce cuando los ciudadanos, a través de sus demandas a la Policía, le trasladan a esta sus prejuicios raciales o de otro tipo. Cuando la Policía responde a esos requerimientos sesgados se produce una discriminación inducida. Las demandas sociales no son ecuanímes. Otro tipo es por interacción. Determinados perfiles de personas sienten que la Policía se excede con ellos en sus encuentros cara a cara. Entonces reaccionan increpando al policía, y este se puede sentir tentado de aplicar la ley a rajatabla o de utilizar sus poderes más allá de lo razonable. La discriminación institucionalizada es la que se produce de forma sistemática debido a la forma en que está organizado el trabajo policial. Por ejemplo, la Policía opera principalmente en la calle y no en los despachos. Ello hace que el delincuente común esté más expuesto a su acción, mientras que el de cuello blanco queda más impune.

Los estudios sobre discriminación de la Policía aportan evidencias sobre cómo es y cómo se produce. La mayoría de ellos sostienen que existe diferenciación. Es decir, que la Policía aplica más sus poderes sobre jóvenes, clases bajas o minorías étnicas. Sin embargo, en contra de lo que se suele pensar, apenas existe discriminación categórica. Una razón es porque el policía interactúa con todos los colectivos, los conoce y tiene, a menudo, menos prejuicios que muchos ciudadanos que no los tratan. Sin embargo, existen evidencias de discriminación estadística, transmitida, por interacción e institucionalizada.

Medir la discriminación no es fácil, porque esta consiste en aplicar los poderes policiales por motivos impropios. Detectarlos es lo difícil. Normalmente se utilizan indicadores alternativos, pero ninguno es perfecto. Algunos de ellos se indican a continuación. Si las diferencias en las tasas de detenciones (u otro poder) por colectivos son exageradamente grandes, se puede pensar en prácticas discriminatorias. Por ejemplo, si las estadísticas muestran que se detiene mucho más a personas negras que a personas blancas. Otro indicador es cuando se identifica o cachea más a colectivos “inocentes”, es decir, a personas a las que luego no se detiene. Otro indicador es cuando se dan muchos casos de violencia policial con ciertos colectivos en clara desproporción con el número de arrestos o el tipo de delito. Otro es cuando se dan muchas detenciones entre ciertos colectivos por motivos o delitos ambiguos; por ejemplo, por alteraciones del orden o por delitos sin víctima. Finalmente, otro es cuando se produce un gran número de quejas de ciertos colectivos por excesos policiales y los agentes argumentan en su defensa “provocación” u otros motivos de difícil comprobación.

La corrupción es otra derivada no deseable de la discrecionalidad (Rico y Salas, 1983). Corrupción es aceptar dinero u otras recompensas personales o grupales por hacer (o dejar de hacer) algo a lo que se está obligado en función del puesto o cargo ocupado (Sherman, 1974: 6). Por ejemplo, un concejal de urbanismo que impulsa la recalificación de unos terrenos para favorecer a una compañía constructora propietaria que, a cambio, le paga. La corrupción puede estar motivada por el lucro personal, pero, en ocasiones, también puede ser el resultado de la tensión entre los fines y los medios legítimos para conseguirlos. Un ejemplo es la unidad antidroga que no declara parte de la droga decomisada y paga con ella a confidentes. Existen corrupciones mayores y también pequeñas corruptelas cotidianas. El policía que acepta un jamón de un comerciante por Navidad a cambio de no multarle cuando aparca mal su furgoneta sería un ejemplo. Aceptar dinero de narcotraficantes a cambio de hacer la vista gorda en la vigilancia de las playas donde se desembarca droga sería otro caso más grave. Para demostrar que ha habido corrupción hay que conectar la recompensa con la obligación desatendida. La dificultad está precisamente ahí. No es fácil demostrar corrupción cuando ese policía que no detecta narcotráfico tiene kilómetros de playa que vigilar. La corrupción puede tener alcances distintos. Puede ser puntual o permanente en el tiempo. Puede estar más o menos organizada. Puede afectar a un policía individual, a ciertas partes de la organización (por ejemplo, en unos departamentos o unidades concretas) o puede ser generalizada. En este último caso, toda la organización policial está comprometida, incluyendo a sus mandos. Cuando eso sucede, es fácil que la corrupción afecte también a otras instituciones encargadas de ejercer un control sobre ella (tribunales, Gobierno...). Se habla entonces también de corrupción sistémica; una situación muy difícil de revertir.

Los estudios muestran que existen ciertos factores que favorecen o dificultan la corrupción (Sherman, 1974). Algunos de ellos son inevitables porque están en la misma naturaleza del trabajo policial. Se trata de factores contra los que se puede hacer poco. Son,

por ejemplo, la discrecionalidad, la baja visibilidad social y organizativa de las actuaciones policiales o la cultura del secretismo, tan propia de la profesión. Existen otras variables que son de tipo social. Por ejemplo, la estructura de la comunidad; es decir la diversidad étnica, o las diferencias sociales; a más diversidad, sobre todo si hay conflictos, más posibilidad de trato diferente y corrupto. Influyen también la cultura o valores y la estructura social (anomia). Un factor importante es la conciencia pública delante de la corrupción, así como la cultura política dominante, que puede ser más o menos tolerante con ella. Finalmente, existe toda una serie de factores organizativos: los salarios bajos, o la poca promoción, presiona para que el agente encuentre en las “mordidas” un complemento a su sueldo; influye también el tipo de unidad: la corrupción suele ser más alta en unidades en contacto con dinero, droga, u otros objetos valiosos. La impopularidad o inaceptabilidad social de la ley lleva a que alguien esté dispuesto a pagar por no aplicarla. Lo mismo ocurre cuando existe un exceso de regulación: ante leyes ambiguas, la postura de fuerza del policía corrupto aumenta. En los delitos sin víctima, la relación queda reducida al transgresor y el agente, lo que elimina testigos delante de las malas prácticas. El prestigio y liderazgo del jefe de Policía y el grado de disciplina interna en el cuerpo son otros factores importantes. El control de la corrupción no es fácil. Por ello conviene combinar los controles internos de la Policía (asuntos internos, inspección de servicios, confidentes internos), con los externos (medios de comunicación, fiscales y jueces o políticos sensibilizados). Paradójicamente, cuanto más abierto hacia la sociedad está un cuerpo policial, más oportunidades existen para la aplicación parcial de la ley y para la corrupción (Bordua, 1976).

### 2.2.3. Control de la Policía

Una de las reglas básicas de cualquier democracia es que, cuando se otorgan poderes a una institución, hay que compensarlos con mecanismos de salvaguarda y control. En el caso de la Policía, que ostenta el monopolio en el uso de la violencia, esto es fundamental. Si además se tienen en cuenta su capacidad discrecional y los malos usos que puede hacer, se vuelve imprescindible. Ese control debe ser un control democrático. Pero antes de explicar en qué consiste, habría que empezar por aclarar cómo debe ser la Policía de una sociedad democrática. Esa misma pregunta se la hizo Michel S. Pike (1985) en su libro *The principles of policing*. Su respuesta es que una Policía democrática lo es en la medida en que sigue siete principios de actuación:

1. Sujeción a la legalidad.
2. Uso mínimo de la fuerza.
3. Reequilibrio social.
4. Prevención.
5. Independencia.

6. Servicio público.
7. Eficacia y eficiencia.

Esos principios son complejos de aplicar y existen tensiones entre ellos. Sin embargo, se acepta que el pilar de cualquier Policía democrática está en sus juegos de equilibrio (Torrente 2001b; Jar, 1999).

Se exponen brevemente esos principios. El primero es la sujeción de la Policía a la legalidad. La Policía debe cumplir y hacer cumplir estrictamente la ley. Todos somos iguales ante la ley. Sin embargo, como se ha visto, existe un margen inevitable de interpretación y decisión (Lafave, 1965; Skolnick, 1966) que puede ser positivo o derivar en malas prácticas (Westley, 1970). Todo depende de un control complejo en la práctica. El segundo principio es el uso mínimo de la fuerza. Cualquier imposición por la violencia es la antítesis de la democracia. Sin embargo, la Policía ostenta el monopolio en su uso legítimo y su mayor éxito consiste en no utilizarla. Una Policía democrática debe gestionar conflictos, así como generar consenso y cohesión social a su alrededor. Pero esto es más difícil cuanto más compleja y fragmentada está la sociedad (Torrente, 2001b). El tercer principio es el del reequilibrio social. La democracia consiste en respetar y proteger a las minorías y a los débiles, no en aplastarlos con los votos. Entonces, una Policía democrática debería proteger más a las personas en situación de desventaja o desigualdad. Eso puede implicar tratar de forma diferente a los que son diferentes, lo que contradice el primer principio. La Policía no puede asegurar la integración y el reequilibrio social, pero sí aportar su grano de arena.

El cuarto principio es el de la independencia. Idealmente, la Policía no debe ser de nadie para que sea de todos. Además, su independencia e imparcialidad son fuentes de legitimidad. Pero, en realidad, la Policía es una institución con una triple dependencia: del poder político, del judicial y de su comunidad. Ello origina demandas contradictorias y tensiones, lo que le obliga a buscar equilibrios. El quinto principio es el del servicio público; es decir, sus decisiones deben estar enfocadas al interés general. Sin embargo, es difícil saber dónde está el interés general en una sociedad compleja y fragmentada. A pesar de ello, la Policía debe ser capaz de identificarlo y contribuir así a la solidaridad social. El sexto principio es el de eficacia y eficiencia. La Policía se financia con fondos públicos y debe ser una organización eficaz a la hora de alcanzar sus objetivos y también eficiente en sus costes (Bayley, 1994; Bottomley y Coleman, 1981). El problema está en que muchos objetivos policiales, como el de reducir el delito, son imposibles y escapan a sus posibilidades reales. De esto se habla más adelante. El séptimo principio es el de la prevención. Prevenir consiste en evitar que se materialice un riesgo o, al menos, limitar su alcance (Hughes, 1998). En seguridad, prevención es sinónimo de eficacia (Torrente, 1997 y 2001a). Una vez que el delito se ha producido, el daño a la sociedad ya está hecho. El problema es que los sistemas penales son instituciones reactivas (de culpa y castigo) y no de prevención. Actúan después del hecho punible, no antes. Eso origina