



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

**TESIS DOCTORAL**

**La Policía Municipal de Madrid: un estudio de caso.**

Autora: Lic. D<sup>a</sup> María Vela Fernández.  
Director: Dr. D. Pedro José Cabrera Cabrera

## Contenido

Agradecimientos.....	5
Introducción.....	7
Parte primera. Estado de la cuestión.....	11
I.    Naturaleza del concepto moderno de Policía y Función policial.....	11
1.    Una distinción necesaria: la noción de Policía y la noción de función policial ( <i>Policing</i> ).....	15
1.1.    La relación entre función policial y control social.....	23
2.    La Policía moderna, tradiciones policiales paradigmáticas.....	27
2.1.    Sistema policial continental o centralizado.....	29
2.2.    Sistema policial anglosajón o comunitario.....	31
2.3.    Algunas notas sobre el origen del sistema policial moderno en España.....	35
2.4.    Antecedentes recientes de la Policía en España: Transición, lucha contra el terrorismo y Europeización.....	39
Resumen.....	44
II.    La organización policial, aproximación en términos de legitimidad, funciones y estructura.....	46
1.    Legitimidad policial.....	47
2.    La actuación policial: funciones, rol y grandes objetivos.....	53
2.1.    El mantenimiento del orden.....	59
2.2.    ¿Agentes de la ley o agentes de paz?.....	63
2.3.    Evolución, vaguedad y mitos.....	69
2.4.    ¿Qué enfoque inspira la función policial en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad española?.....	73
3.    Estructura policial.....	77
Resumen.....	85
III.    Idea de reforma y cambio constante en el contexto policial.....	87
1.    Contexto global de cambio en las instituciones del Sistema Penal.....	91
2.    Contexto específico de cambio en la Policía.....	97

3. La profesionalización policial: Los conceptos de nueva y vieja profesionalidad en el ámbito policial.....	105
4. Policía Comunitaria.....	111
4.1. La Policía Comunitaria como modelo, filosofía y estrategia policial. ....	117
4.2. Implementación de la Policía Comunitaria en sistemas policiales de nuestro entorno.....	121
4.3. Algunas críticas al modelo de Policía Comunitaria. ....	125
5. Extensión de los actores implicados en la seguridad: principales cambios aglutinados bajo el paradigma de la pluralidad policial.....	127
6. El paradigma de la Nueva Gestión Pública en la Policía. ....	135
6.1. La aplicación del discurso gerencial en los cuerpos de policía. ....	137
Resumen.....	139
IV. La reforma policial en la agenda política. ....	143
1. Algunos antecedentes en la conformación de la agenda política en materia policial.....	149
2. Propuestas para el estudio del modelo policial para el siglo XXI.....	155
Resumen.....	161
V. Presentación de la Policía Municipal de Madrid.....	163
1. Plan Estratégico Madrid Seguro (2003-2007).....	169
2. Plan Director Policía Municipal de Madrid. Policía Comunitaria (2015-2019).....	173
Resumen.....	177
Parte segunda. Estudio empírico y Trabajo de campo. Metodología empleada.....	179
1. Objetivo general de la tesis y preguntas de investigación.....	179
2. Justificación e interés por el tema de investigación. ....	185
3. Perspectiva de investigación. ....	187
4. El proyecto COMPOSITE.....	191
5. Acceso al campo de investigación.....	195
5.1. Observación participante.....	199
5.2. Entrevistas en profundidad.....	203
5.3. Explotación de datos secundarios.....	215
A. Encuesta de clima laboral de Policía Municipal de Madrid. ....	215
B. Algunos datos interesantes. ....	221
C. Dificultades encontradas. ....	227
6. Limitaciones de nuestra investigación. ....	231
7. Aspectos éticos de la investigación.....	233
Parte tercera. Exposición y análisis de datos.....	235

1.	El trabajo policial.....	239
1.1.	El trabajo de las Unidades.....	243
1.2.	El difícil equilibrio entre reacción y prevención.....	247
1.3.	Dificultad para sustantivar la actuación en términos de “Policing”.....	253
1.4.	Frustración: principales problemas y limitaciones organizacionales.....	257
1.5.	La medición y gestión del rendimiento.....	263
1.6.	Relación con los ciudadanos.....	267
2.	La construcción de la identidad en la Policía Municipal de Madrid.....	275
2.1.	Cultura policial.....	275
2.2.	“Lo que nos diferencia”.....	283
2.3.	La construcción de la identidad con relación a los cuerpos de Policía estatales.....	289
3.	¿Qué es el modelo policial?.....	293
4.	La reforma en la Policía Municipal de Madrid.....	297
4.1.	La justificación del cambio. Especial referencia al relato de los responsables Políticos.....	297
4.2.	La explicación del cambio. Especial referencia a los discursos de los mandos policiales.....	307
4.2.1.	El significado del cambio.....	307
4.2.2.	¿Qué objetivos se marcan?.....	317
4.3.	¿Cómo? Medidas implementadas y cambios deseables.....	321
4.3.1.	Toma de decisión y liderazgo.....	321
4.3.2.	Las Oficinas de Atención al Ciudadano como germen de la Policía Comunitaria.....	333
4.3.3.	Cambios en la gestión de avisos y emisora.....	335
4.3.4.	Cambios estructurales y de gestión de personal.....	339
4.3.5.	Preocupación sobre las limitaciones para la implementación de Policía Comunitaria.....	343
5.	Las principales resistencias identificadas.....	347
5.1.	Resistencias en la organización y función de la Policía madrileña.....	347
5.2.	Resistencias generadas en la comunicación interna y externa.....	355
5.3.	El papel de los sindicatos policiales.....	363
6.	Policía y política.....	369
6.1.	La brecha entre la retórica política y la práctica policial.....	375

Conclusiones sobre la exposición de datos. ....	379
I. Discusión sobre la interacción entre decisores políticos y altos mandos policiales.....	379
II. Discusión sobre las percepciones policiales respecto a la función policial y su necesidad de reforma.....	385
III. Discusión sobre la adopción del modelo de actuación de Policía Comunitaria en Madrid.....	391
Comentarios finales.....	397
Bibliografía .....	401
Anexos.....	413
1. Cuestionario clima laboral escala Técnica.....	413
2. Cuestionario clima laboral escala Ejecutiva.....	427

## **Agradecimientos.**

A mi marido, por su sacrificio y esfuerzo diario, por valorarme y creer siempre en mi capacidad y por su apoyo incondicional en los buenos y malos momentos.

A mis hijos Pepe y Carmen, porque cuando empecé este trabajo ni os imaginaba y hoy sois la razón de mi vida.

A mi familia, por inculcarme el valor del estudio y el esfuerzo.

En especial a Pedro, mi director de tesis, por su paciencia y ayuda desinteresada, por ser ejemplo y guía personal y profesional.



## Introducción.

El presente trabajo, desarrollado entre 2016 y 2019, toma como estudio de caso a la Policía Municipal de Madrid. En un contexto político inédito hasta el momento, los nuevos decisores políticos y la dirección policial designada plantean un proceso de cambio en la organización y función policial cuyo objetivo principal es la implementación de un modelo de Policía Comunitaria.

La propuesta de cambio supone la aparición de un escenario delicado. Entran en juego aspectos relacionados con la legitimidad y el liderazgo en la organización, la confianza en la dirección, las resistencias, así como el afloramiento de toda una serie de problemáticas presentes en la policía municipal desde hace años. Del desarrollo de la investigación y acompañamiento realizado se desprende que la frustración generada de un proceso de cambio fallido puede condicionar el futuro de la organización. Trataremos de superar la visión de debate clásica en torno a la estructura, las competencias y la plantilla de los Cuerpos de policía españoles. Los grandes debates policiales en España se han caracterizado por ser de tipo corporativo: preocupa el modelo policial, entendido en términos estructurales, así como el diseño de un mapa policial estatal, que se inicia en el período de transición democrática (Torrente, 1997:11).

En este contexto, nuestras preguntas de investigación están relacionadas con la interacción entre políticos y policías; con la reflexión en torno a las percepciones que los actores implicados en la reforma tienen de la organización y de la función policial; en último término, tratamos de identificar principios necesarios para la implementación del modelo de actuación Comunitario, prestando especial atención a las resistencias identificadas.

La investigación plantea asuntos muy interesantes relacionados con el ejercicio de introspección que los decisores políticos y los mandos policiales entrevistados hacen a propósito del contexto de reforma planteado. Con relación al cambio, surge también un enriquecedor análisis de datos a partir de lo que Savage (2007) llama *Forces for change*, entendiendo como tal, los actores que impulsan y motivan el cambio, los que se implican en el proceso de reforma, el contexto normativo, político, organizativo y funcional de la Policía Municipal de Madrid, así como las principales barreras que inhiben el cambio.

Hemos estructurado el trabajo en tres partes principales. En la **parte primera** exponemos la revisión del marco teórico centrandó nuestra atención en los aspectos definatorios de la organización y función policial. Continuamos dilucidando las claves que permitieron reflexionar y reformular la organización y función policiales. Así, desde mediados de la década de 1960 contextualizamos a la Policía en un marco de cuestionamiento y reforma constante. En este punto tomamos la teoría anglosajona como hilo conductor, ya que nos permite configurar un relato sistemático de los enfoques más significativos y con mayor influencia en las reformas planteadas para las organizaciones de policía occidentales. A pesar de la dificultad que plantea la ausencia de investigación en el ámbito de la reforma policial en nuestro país, se observan patrones comunes.

*Indeed, most of the debates about policing philosophies or “waves” of policing reform, including community policing, have been largely absent in the Spanish context (Medina y Blay, 2013:342).*

Concretamente nos referimos a los debates y medidas adoptadas en materia de profesionalización policial; a la ampliamente conocida filosofía de Policía Comunitaria; a la expansión de los actores implicados en el ámbito de la seguridad; y también a la incorporación de técnicas de gestión empresarial en el sector público.

Jones y Newburn, realizan una argumentación muy interesante a propósito de su libro *Understanding plural policing* (2006:5), ésta es aplicable de forma general a los estudios sobre la Policía, teniendo en cuenta, además, que la escasez de publicaciones en España nos obliga, como hemos comentado, a conformar la mayoría del estado de la cuestión a partir de la literatura anglosajona ya existente:

*“Estos desarrollos (hablando de la fragmentación y pluralidad en la función policial) afectan a la mayoría de las sociedades occidentales, aunque el nivel de desempeño en cada una de ellas experimenta diferentes velocidades en función de las circunstancias, políticas, económicas y sociales en las que los cambios tienen lugar. Hasta la fecha, la investigación y su difusión ha estado dominada por autores americanos e ingleses, y no exageraríamos si reconociéramos ciertos elementos etnocentristas al considerar que los procesos y resultados obtenidos en*



*estas sociedades se entienden replicados en el resto de los países que comparten la cultura occidental”.*

En esta línea se identifica como la justicia penal, la delincuencia y el papel de la policía ocupan un espacio creciente y privilegiado en los discursos y programas políticos.

Como contrapunto, a lo largo de este proceso de investigación, identificamos con claridad como la escasez de investigación en materia de políticas públicas policiales da lugar a transferencias unilaterales de políticas. Siguiendo al profesor Medina Ariza (2018), existen procesos muy agresivos o exigentes de transferencias de políticas, como es el caso que nos ocupa: el modelo de actuación policial, que logra una gran reputación dentro de determinados países, fundamentalmente Estados Unidos y Reino Unido y que se pretenden aplicar en otros. Políticas de “cortar y pegar” que dan lugar a lógicas de importación y transferencia unidireccional de programas, modelos o iniciativas por parte del paradigma anglosajón dominante.

Para concluir la primera parte realizamos una descripción detallada de la Policía madrileña, e incluimos una breve reseña sobre el Plan político de reforma actual, y el Plan anterior que permanecía vigente.

La **segunda parte** tiene como objeto justificar nuestra investigación y su viabilidad, exponer las preguntas de investigación y una explicación detallada del desarrollo del trabajo de campo y la obtención de los datos expuestos.

*Es muy importante remarcar que en España el desarrollo del saber académico y la investigación en materia policial se encuentra en ciernes, hay muy pocos estudios científicos sobre la policía y la actuación policial en nuestro país (Medina y Blay, 2013:340).*

La metodología utilizada para la elaboración de nuestra tesis implica una combinación equilibrada de técnicas de investigación y análisis cualitativas y cuantitativas. Entendimos que la realidad de la organización y la función policial, así como el proceso de cambio planteado requerían para su comprensión un acercamiento estrecho y específico al tema y a los sujetos implicados partiendo de sus experiencias y percepciones.

El empleo de técnicas de investigación cuantitativa pudimos hacerlo mediante la reexplotación de los datos secundarios obtenidos a partir de una encuesta que llevó a cabo la propia dirección policial en torno a las condiciones de trabajo. De esta forma, cubrimos nuestras preguntas de investigación de un modo más consistente, superando ciertas limitaciones en materia de representatividad, accediendo a las percepciones de un amplio número de agentes de base y mandos intermedios.

Señalaremos que nuestro trabajo no tiene por objeto evaluar el proceso de reforma iniciado en la Policía Municipal de Madrid, o testar su impacto en la calidad del servicio policial, a pesar de ser esta una tarea muy importante, la evaluación de programas de actuación puede ser un segundo paso para el que nuestra tesis puede servir de punto de partida.

La parte tercera corresponde precisamente a la exposición de los datos recogidos durante la investigación. En este punto sistematizamos y exponemos la información recogida en las entrevistas realizadas. Lo hacemos mediante temáticas correspondientes a los nodos establecidos en el software de análisis NVIVO. De esta forma intercalamos referencias codificadas de las entrevistas transcritas junto con gráficas correspondientes a la reexplotación de datos secundarios de encuesta.

En nuestro caso el análisis de las percepciones policiales y de la interacción político-policial han hecho aflorar asuntos fundamentales en materia de organización y función policial. Uno de los resultados fundamentales ha sido la sistematización de estas percepciones y de todo un conjunto de resistencias que en este contexto constituyen un importante obstáculo para el modelo de actuación comunitaria, pero igualmente consideramos que serían factores inhibidores para implementar cualquier otro programa o política pública de seguridad.

## Parte primera. Estado de la cuestión.

### I. Naturaleza del concepto moderno de Policía y Función policial.

El estudio de la policía y la función policial<sup>1</sup> implica gran complejidad, tanto por la evolución que han sufrido ambos conceptos, como por las variaciones que estas nociones presentan entre los diferentes países y contextos sociopolíticos.

A lo largo del presente capítulo introduciremos el desarrollo que experimenta el concepto moderno de policía, fundamentalmente a partir del siglo XVIII. De tal forma, su estudio y significado, en un principio unido a las formas para entender y sustentar el ejercicio de poder del Estado, se reduce, y se vincula al estudio del control y la prevención de los delitos y a la aplicación de la autoridad (Neocleous, 2010:11). Es, por tanto, este último significado, incorporado a la disciplina sociológica y a la sociología policial el que constituirá una referencia fundamental en nuestra investigación.

Para comprender el concepto de policía es necesario reparar en el significado original del término. Pues como señala Neocleous (2010:13), las investigaciones sobre temas policiales suelen tratar a la policía como una realidad surgida en el siglo XIX, con la llegada de las fuerzas uniformadas encargadas de la prevención del delito y el cumplimiento de la ley. No obstante, como veremos, las primeras nociones de policía implicaban un mandato amplio de funciones que iban más allá del mero control del delito.

Aun así, la razón de ser de la policía se mantuvo a lo largo de los siglos, por lo tanto, es necesario explicar el mandato contenido en el significado original de la función policial, para comprender la naturaleza y el rol del proyecto de policía en la actualidad.

---

<sup>1</sup> Utilizamos la expresión función policial refiriéndonos al término anglosajón *policing*. La comprensión y diferenciación de los términos es fundamental, principalmente cuando en nuestro trabajo hacemos referencia a los profundos procesos de cambio que experimenta la organización policial. No olvidemos que los cambios en la función policial entendida en sentido amplio son en muchos casos el reflejo de los cambios que experimenta nuestra sociedad, y para ser capaces de entender y gestionar la transformación de la función policial, tenemos que ser capaces de dotar de un significado complejo a esta noción, que además incluya a todos los participantes en su implementación.

El sistema policial va más allá de la organización pública uniformada, necesitaremos realizar un análisis más profundo y comprensivo dentro de una determinada sociedad o sistema policial para poder dar sentido a este término (Rogers 2016:3).

Veremos cómo la idea de policía es un concepto más reciente, mientras que el de función policial es más antiguo. Antes del siglo XVIII, el término policía se utilizaba para referenciar una amplia variedad de funciones, generalmente relacionadas con las leyes del Estado que podían regular aspectos morales, comerciales o políticos entre otros. De esta forma la función de policía hace referencia a una función socio-política que es implementada en cualquier sociedad (Rogers 2016:3)<sup>2</sup>.

En el contexto anglosajón la distinción, al menos lingüística de ambos conceptos es clara, no así en nuestro entorno. Como señalan Lister y Jones (2015:246) la disociación conceptual y empírica de ambos conceptos ha generado un caldo de cultivo excepcional para el debate académico en torno al sentido que podemos otorgar a los sistemas contemporáneos de control del delito, a la aplicación de las leyes, el mantenimiento del orden social, y en definitiva todo lo que implica discusión sobre qué es la función policial y cuál es y debe ser el rol de las organizaciones de policía. Al mismo tiempo que, como señalábamos se dota de un contenido complejo a esta noción y se incorporan las variables derivadas de las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

Tomaremos por tanto en consideración la distinción terminológica entre policía y función policial (*policing*) al estudiar su origen en la configuración de las policías modernas atendiendo a los dos sistemas paradigmáticos, el sistema europeo y el sistema anglosajón. De esta forma trataremos de construir un breve antecedente de carácter organizativo y funcional sobre la historia de la policía moderna, tal y como la entendemos en la actualidad.

---

<sup>2</sup> Prior to the 18th century, the term *pólice* was used to to explain the broad function of policing – that is, the general regulation of the government, morals or economy of a city or country. The word *police* is derived form de Greek word “polis” meaning “city-state”. “Policing” thus referred to a socio-political function, instead of a formal legal one, that was exercised in any civil society, not just within the confines of the state. It was only in the mid-18th century that the word “police” began to be used in its continental sense in Great Britain, to refer to de specific functions of crime prevention and order maintenance.

Al describir los cimientos de los sistemas policiales europeos modernos y sin pretensión de realizar un recorrido demasiado exhaustivo, podremos crear un punto de partida para explicar las principales tendencias actuales de reforma y cambio policial.

Así, en epígrafes posteriores trataremos de hacer un recorrido a través del cambio en la organización policial a partir de la segunda mitad del siglo XX, los modelos de función policial existentes en la configuración actual, y las principales dificultades derivadas de los intercambios entre las diferentes tradiciones. Prestando especial atención a las reformas policiales que tratan de retomar y contienen ecos de patrones premodernos (Zedner, 2006 citado en Reiner, 2010: 39). Nos referimos con ello a los rasgos organizativos y funcionales actuales que tratan de implementar los elementos esenciales de la filosofía de Policía Comunitaria, en gran medida enunciada por Robert Peel a finales del siglo XIX. La referencia a la Policía Comunitaria será determinante en nuestro trabajo, pues forma parte de la línea de reforma iniciada por la Policía Municipal de Madrid, que hemos tomado como estudio de caso en nuestra investigación.



## 1. Una distinción necesaria: la noción de Policía y la noción de función policial (*Policing*).

La idea que tenemos de la policía en las sociedades modernas implica fundamentalmente la aceptación de una institución integrada por un conjunto de personas uniformadas, patrullando por los diferentes lugares públicos y cuya misión es el mantenimiento del orden, la prevención y el control del delito, así como una serie de tareas más o menos variables de corte social y de carácter subsidiario. En suma, el policía uniformado en la calle, representante de la institución policial, implica una realidad tácitamente aceptada por los ciudadanos de las sociedades modernas, pero al mismo tiempo, esta idea que damos por sentada presenta numerosas inconsistencias y variaciones (Mawby, 2013: 17). Es claro que el término Policía implica en la actualidad una connotación o significado estrictamente institucional (Zedner, 2006; Rawlings 2008, cit. por Reiner, 2010), alejado del concepto más amplio de función policial (*policing*) que veremos a continuación.

Las organizaciones policiales pueden presentar gran variabilidad de formas y modelos, en razón por ejemplo del sistema policial del Estado en el que se integran, de cuál sea su marco jurídico de referencia, y de variables relacionadas con aspectos culturales, socioeconómicos y políticos. Es importante señalar, que, a la hora de considerar a la Policía en diferentes Estados, la organización se caracterizará en atención a su legitimidad, su estructura y las competencias y funciones que tenga atribuidas<sup>3</sup>.

La función policial (*policing*), por su parte, puede implementarse a través de diferentes procesos y acuerdos entre instituciones. En este sentido, las organizaciones de Policía, como organizaciones dependientes del Estado, son sólo un ejemplo de actor inmerso en la función policial. Este proceso, que identificamos fundamentalmente con el mantenimiento del orden y la aplicación de la ley, es una actividad de la que pueden ser partícipes diferentes entidades, públicas y privadas, así como personas físicas.

---

<sup>3</sup> En nuestra pretensión de acercarnos a la policía como institución, adoptaremos el esquema establecido por Mawby (1990)<sup>3</sup>. Según este autor cuando se consideran diferentes sistemas policiales, en diferentes sociedades, los elementos definitorios de la organización serán establecidos en función de su **legitimidad, estructura y funciones**. Iremos introduciendo estas dimensiones y sus principales conceptos, junto con otros elementos claves y definitorios que se integran en ellos.

Directamente relacionado con esto, diversos expertos en temas policiales defienden el proceso de pluralidad que está experimentando la función policial. Esta teoría, que se ha convertido en una tesis de transformación policial es defendida entre otros por Bayley y Shearing (1996). Estos autores ven incluso superada la idea de policía y función policial, reemplazando estos conceptos por el marco teórico basado en la gobernanza de la seguridad (Johnston y Shearing, 2003). Tendremos ocasión de discutir las diferentes teorías sobre la evolución que están experimentando las organizaciones policiales a lo largo de este trabajo.

Volviendo a la dicotomía terminológica, especialmente en el ámbito anglosajón, la utilización independiente de los términos *Police* y *Policing* resulta clara y ampliamente aceptada en los asuntos policiales, tanto en el ámbito académico como en el práctico. La investigación al respecto es prolífica, y es posible identificar innumerables trabajos sobre las tendencias de cambio policial, organizativa y funcionalmente y su estrecha vinculación con la política:

*“The group of words, police, policy, polity, politics, politic, political, politician is a good example of delicate distinctions” (Maitland 1885: 105 cit. en Reiner y O’Connor, 2015:43).*

En este sentido, se establece una clara distinción entre Policía, palabra derivada del latín “polis”, como institución social formal y función policial como un conjunto de procesos con funciones sociales y políticas específicas (Reiner, 2010:4). Desde una perspectiva sociológica la función policial implica una estructura social, es decir, un conjunto de prácticas y procesos. Por otro lado, comprende un espacio social estructurado, orientado hacia unos fines específicos, dentro del cual un conjunto de actores ocupa diferentes posiciones y roles. Dentro del ámbito de la función policial, los actores son los ciudadanos, la policía y el resto de las organizaciones que de un modo u otro están implicados en un conjunto de relaciones sociales dentro de ese campo (Bradford y otros, 2013:15). En este contexto, es importante señalar que no todos los agentes implicados son iguales, y la policía uniformada de carácter público ha sido tradicionalmente la organización institucionalizada que encarna la función policial, o si se quiere, la encargada del “mantenimiento del orden”, que es la traducción literal al español que ofrecen algunos diccionarios del término inglés “policing”.



A modo de recapitulación, la función policial significa algo que se sitúa entre el concepto amplio y bastante difuso de control social y la definición más restrictiva de trabajo policial. Como señalan Jones y Newburn (1998: 18 citado por Crawford, 2008: 149):

*“La función policial incluye todas aquellas formas organizadas de mantenimiento del orden, aplicación de la ley, investigación y prevención de delitos, así como las actividades asociadas a la inteligencia y obtención de información llevadas a cabo por individuos u organizaciones. Estas funciones, deben implicar un ejercicio deliberado del poder coercitivo y además deben ser un rasgo esencial en los objetivos de los individuos y organizaciones que se encarguen de su implementación”.*

Hemos de señalar, sin embargo, que en el entorno español el estudio de estas dos categorías no ha sido tan exhaustivo. En primer lugar, porque en nuestro idioma no disponemos de un término equivalente a *Policing*. Habitualmente éste es sustituido por la expresión función policial. Esto conlleva que normalmente, la función policial se equipare a las competencias policiales, atribuyéndole a esta noción un sentido cuanto menos restrictivo y orientado al ámbito jurídico. Esto ha provocado que en general, los principales estudios se hayan ocupado de la Policía en términos culturales, organizacionales y competenciales, dejando en un segundo plano la investigación sobre el quehacer policial, así como la esfera más amplia de mantenimiento del orden y el control social en la que participarían otros actores públicos y privados junto a la Policía.

Como señalábamos, la primera diferencia fundamental se manifiesta en términos lingüísticos. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua, dispone para la palabra policía, en cuanto sustantivo, las siguientes acepciones:

1. f. Cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de los ciudadanos, a las órdenes de las autoridades políticas.
2. f. Buen orden que se observa y guarda en las ciudades y repúblicas, cumpliéndose las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno.
3. f. Limpieza, aseo.
4. f. desus. Cortesía, buena crianza y urbanidad en el trato y costumbres.
5. m. y f. Miembro del cuerpo de Policía.

El primer significado equivale a Policía como institución moderna, el segundo remite a asuntos de índole administrativa, relacionados con la regulación de la vida en los núcleos urbanos. En inglés, el *Oxford English Dictionary*, recoge distintas acepciones del término en cuanto sustantivo y verbo. Como sustantivo, el término hace referencia a [1] la fuerza civil de un Estado<sup>4</sup>, responsable de la prevención y detección del delito, y del mantenimiento del orden público. También es compartido el significado que considera al policía individualmente, como [2] miembro de un Cuerpo de Policía. Además, se recoge una tercera acepción, [3] la organización dedicada a la aplicación de normas oficiales en un dominio específico. Como verbo, *to police*, [1] dicho de una fuerza policial, implica la tarea de mantener la ley y el orden en una zona o acontecimiento. [2] Cumplir una norma o acuerdo, referido a una zona o dominio particular. [3] Cumplir las previsiones, fundamentalmente referido a una ley, acuerdo o tratado.

El término *Policing* como sustantivo, significa, [1] mantenimiento de la ley y el orden por un cuerpo de policía y [2] el cumplimiento de las normas o acuerdos. Como señalábamos al comienzo del epígrafe, la diferencia entre *Police* y *Policing* es un aspecto fundamental que ha dado pie, entre otras cosas, a un cuestionamiento más profundo sobre la función policial.

Las actividades comprendidas en la idea de *Policing* son actividades que pretenden proporcionar seguridad interpersonal. Tradicionalmente el verbo inglés *to police*, se ha usado en referencia a un amplio conjunto de actividades. Hoy en día, el término *to police*, junto al concepto *policing*, se identifican con las actividades de los agentes de Policía. Esto ha dado lugar a una brecha lingüística que ha sido cubierta con el verbo *to secure*, y el sustantivo *security*, término este último que a menudo se acompaña con *safety* (Shearing, 2016:84).

Para recapitular, el término *policing* puede ser definido como un conjunto de instituciones y prácticas orientadas a la regulación de un determinado orden social. Como señala Johnston (1999:226), aparte del componente criminológico, la función policial implica también una práctica moral, de manera que ésta significó en otras épocas la lucha contra

---

<sup>4</sup> El origen del término se remonta al siglo XV, en el sentido de orden público. Los significados actuales datan de principios del siglo XIX, en consonancia con el establecimiento de la *Policía moderna*.

la prostitución, la mendicidad, el absentismo escolar, el analfabetismo, o las enfermedades víricas, de igual modo que en la actualidad implica la reconstrucción de las comunidades y de la cohesión social de los barrios a través de la Policía Comunitaria.

La preservación del orden establecido, tanto ante amenazas internas como externas implica protección y también ausencia de riesgo (Shearing, 1999:401). Afirmación que nos permite rescatar la idea de la seguridad como sinónimo de *policing*, idea asentada en la eliminación del miedo. Generalmente somos conscientes y percibimos la seguridad cuando los eventos no ocurren. Por tanto, la función policial es el conjunto de normas y técnicas a través de las que se garantiza cierto grado de seguridad a los miembros dentro del orden establecido (Spitzer, 1987 citado por Johnston, 1999:227).

Estos cambios de significado y uso de los diferentes términos han contribuido a conformar nuestra visión y nuestro entendimiento en el ámbito de la función policial. Esta formulación y reformulación constante de las distintas expresiones ha favorecido el posicionamiento de aquellos proveedores de seguridad no dependiente del Estado, y de sus actividades, en el centro del debate conceptual.

Aparte del conocimiento tradicional sobre la organización de policía, entendida a partir del significado acuñado a partir del siglo XIX, su evolución, la configuración territorial y competencias de los diferentes cuerpos, sus estructuras, y otros aspectos sociológicos, relacionados fundamentalmente con la cultura policial, es evidente, que la categoría *policing* ha favorecido el estudio de diversos asuntos enraizados en la naturaleza misma de los cuerpos de Policía, y que tienen que ver con su quehacer.

De tal forma, desde una perspectiva comprehensiva encontramos a menudo investigaciones sobre *policing model* y *policing approach*, así como sobre patrones de cambio o *policing trends*. Pero también encontramos frecuentemente la expresión *Doing Policing*, referida al estudio de problemas securitarios concretos, como, por ejemplo, *Drugs Policing*, *Policing fraud and organised crime*, *Policing Terror*, *Policing Cybercrime*, *Policing minority ethnic communities*. Con estos ejemplos ponemos de manifiesto la importancia del término, y la ausencia de una categoría que permita un pragmatismo similar en nuestro idioma.

Efectivamente, la función policial se equiparaba al trabajo de la Policía en cuanto organización profesional. No obstante, hasta el siglo XVIII y principios del XIX, en Europa la función policial había implicado un esquema de gobernanza mucho más amplio. Donde la prevención y persecución del delito constituía un elemento secundario dentro del cuerpo de regulación policial. Durante esta época, los incipientes Cuerpos de seguridad se dedicaban preferentemente a finalidades represoras relacionadas con el orden público, dejando en un segundo plano la investigación de la delincuencia común, o la labor asistencial (Jar Couselo, 1999:202).

En muchos aspectos, el desarrollo de la Policía moderna y profesionalizada acompaña al desarrollo del Estado moderno, en este sentido la función policial se sitúa dentro del ámbito del Estado, como una especie de producto del trabajo efectivo de la Policía. Como observábamos cuando tratábamos de las acepciones de policía contenidas en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, entre la acepción moderna de policía, y el significado de carácter administrativo, tiene lugar un periodo histórico complejo en el que se busca la institucionalización del poder policial como instrumento para la consigna estatal del monopolio en el uso legítimo de la violencia (Galeano, 2007: 102).

En este sentido, durante finales del siglo XIX y principios del XX, muchas de las actividades encomendadas a la Policía, principalmente de carácter administrativo y de gestión de la vida en los núcleos urbanos, como por ejemplo la limpieza o vigilancia y tratamiento de los pobres, empiezan a separarse de la idea de policía y son asumidas por otras instituciones de carácter público (Neocleous, 2010:169).

Imagen 1. *Auto-Acordado de los señores del Consejo, consultado con S. M., en que se prescriben las reglas de policía que deben observar para el recogimiento de mendigos en Madrid, sus inmediaciones, y lugares de la jurisdicción. Consejo Real de Castilla, 1778.*



*Fuente. Biblioteca Digital de la Comunidad de Madrid.*

De esta forma, el significado de la policía se acota, de la misma forma que lo hacen sus actividades, centradas en el control y prevención del delito, la ley y el orden público. Así, se asume una visión liberal de la Policía, que como ya hemos señalado acompaña el desarrollo del Estado moderno, pero también la tesis de la diferenciación funcional de la policía desarrollada por Brogden (1982:82), según la cual, realmente la proliferación de la función policial permanece, pero se separa de la institución policial, y es llevada a cabo por otros servicios públicos, como por ejemplo los Servicios Sociales.

En los últimos años, sin embargo, este panorama monopolístico de la policía como garante del orden y prevención del delito da paso a una reestructuración tanto de la organización policial como de la función policial. La Policía es ahora, en este nuevo paradigma, una parte dentro del complejo sistema de organizaciones implicadas en la función policial y en el conjunto de procesos que comporta (Crawford, 2008: 147).

Es precisamente la pérdida de este papel central o monopolista, lo que debe intensificar la responsabilidad del Estado para mantener la función policial en cuanto bien común (Zedner, 2006).

Dentro de la investigación criminológica, este fenómeno se ha tratado de diferentes formas, por un lado, están aquellos investigadores que han tratado de incorporar estos nuevos fenómenos securitarios dentro del léxico existente. Por ejemplo, Brodeur (2010), lo hizo a través de su libro *The Policing Web* donde examinaba los diferentes actores que conforman esta realidad plural.

Otros investigadores abogan por buscar nuevos términos que permitan incorporar estas realidades, ya que las expresiones *police* y *policing* implican significados demasiado específicos y reducidos. De esta forma, se espera que las nuevas expresiones puedan captar la amplitud dentro del campo de la función policial (*policing*), donde la Policía sea considerada como un proveedor más de seguridad, entre otros. En esta línea, con el objetivo de incorporar los nuevos significados, es frecuente encontrar en la literatura expresiones como *gobernanza de la seguridad* (Shearing y Wood, 2003: 401) o, *safety and security web* (Council of Canadian Academies, 2014). Del mismo modo, expertos en la materia describen este fenómeno como procesos de pluralidad o desarrollos multilaterales en la gobernanza de la seguridad (Loader, 2000).

Debemos, igualmente señalar, que un problema fundamental que surge en el conocimiento de la función policial y el alcance de este término tiene que ver con la limitación de la investigación al respecto. Es decir, aparentemente los estudios anglosajones sobre la función policial, y específicamente los términos que derivan de ellas y se fundamentan en dichas investigaciones parecen tener una pretensión global. No obstante, cuando se tratan de exportar o importar modelos de función policial específicos, como por ejemplo el modelo de Policía Comunitaria (*Community Policing*), a menudo se ignoran componentes que tienen que ver con la realidad cultural, social, política, normativa, histórica o económica tanto en los países de origen como en los países destinatarios (Manning, 2005:32).

### *1.1. La relación entre función policial y control social.*

Retomando la idea de función policial (*policing*), ésta es a menudo analizada como un aspecto específico del control social. La función policial implica el conjunto de actividades orientadas a mantener la seguridad de un orden social en particular, u orden social en general, aunque su efectividad siempre es objeto de debate. La función policial tiene como elemento específico la creación de instrumentos de vigilancia unidos a la capacidad de sancionar aquellos comportamientos desviados, ya sea de forma inmediata, ya sea iniciando procesos administrativos o penales (Reiner, 2010:5). Como ya hemos indicado, la Policía, entendida en sentido moderno, desde la noción estrictamente institucional, es el instrumento por excelencia diseñado para este propósito.

Cualquier persona puede tener esta noción moderna de policía, tácitamente aceptada, sin embargo, para entender la naturaleza y el rol de la función policial (*policing*), especialmente en un periodo de tiempo y espacio más amplio, es necesaria una exploración conceptual más profunda (Reiner, 2010:3). De tal forma, es conveniente situar la función policial dentro del sistema de control social. Como señala García-Pablos (2003:196):

*Sociedad e individuo, conservación del statu quo y cambio social, se hallan en permanente forcejeo, en cuanto principios antagónicos. Es obvio, por ello, que la sociedad necesita ejercer su dominio sobre los individuos que la componen, desplegando una rica gama de mecanismos que aseguren la conformidad de éstos a sus normas. Por control social se entiende el conjunto de instituciones, estrategias y sanciones sociales que pretenden promover y garantizar dicho sometimiento del individuo a los modelos y normas comunitarias (disciplina social). Orientando los comportamientos y solucionando eventuales conflictos, el control social distribuye y mantiene una escala de valores que la comunidad percibe como justa, asegura el buen funcionamiento del orden social e induce conformidad.*

Dicho de otra forma, los modos o medios organizados a través de los cuales la sociedad responde frente a aquellos comportamientos e individuos que considera desviados, problemáticos, preocupantes, peligrosos e indeseables (Cohen, 1985). Desde un punto de vista práctico, esta definición de control social resulta interesante en cuanto nos conduce

a los tres puntos clave para el análisis de los procesos de control: quién define al desviado, quién es el desviado y qué comportamientos desviados se definen (Torrente, 1997: 93).

En este sentido, la comunidad se sirve de numerosos sistemas como la religión, los valores sociales, la costumbre o el Derecho para garantizar el sometimiento y la conformidad del individuo a la disciplina social. Los agentes portadores también son diversos, e implican a la familia, la Iglesia, el legislador o la Policía, entre muchos otros. Diferentes respuestas, de tipo preventivo, represivo, de socialización, así como destinatarios específicos, identificados normalmente entre estratos sociales privilegiados y estratos sociales deprimidos (García-Pablos, 2003:195).

Dentro del sistema global del control social, haremos mención al control social penal, que de forma específica y subsidiaria, entra en funcionamiento cuando fallan los mecanismos de control social informal, que intervienen de forma primaria. Los fines del control social penal se caracterizan por la prevención o reacción frente al hecho delictivo, contando para ello con una serie de recursos de carácter específico. En este contexto, y para reforzar la definición de la función policial, los medios implementados en su ejercicio suponen una forma de control social externo, mediatizados, institucionalizados, con la peculiaridad de poder recurrir a la restricción mediante el uso de la fuerza física o la fuerza material (Loubet del Bayle, 2006).

No obstante, como señala García- Pablos (2003:84) existe una cierta *intercambiabilidad o fungibilidad funcional* de los diferentes elementos que hemos señalado y que integran el control social. De tal forma, que en ocasiones el fracaso o mal funcionamiento de unos sistemas implique la activación de otros. En este contexto, el control social formal ejercido a través de la función policial implica sólo una parte de un conjunto más amplio de instituciones y normas sociales sobre las que se asienta el orden social. La aplicación de la ley, el mantenimiento del orden y la garantía del libre ejercicio de los derechos ciudadanos, como actividad policial tradicional, se consolidan y se fortalecen con los mecanismos de control social informal.

Pero igualmente, en línea con estos intercambios de los que venimos hablando, la función policial aspira a reforzar los mecanismos de control social informal. Son bien conocidos los modelos comunitarios, implementados en el ámbito policial, y también en otras instancias del sistema legal, con el objetivo de fortalecer los mecanismos de prevención,



así como fomentar la participación ciudadana en el tratamiento de determinados problemas de seguridad y justicia. Pues en general, parece existir cierto acuerdo en que la forma más efectiva de luchar y prevenir el delito viene determinada por la mejora de la coordinación entre el control social formal e informal, y no tanto por el incremento en el rendimiento de la maquinaria punitiva.



## 2. La Policía moderna, tradiciones policiales paradigmáticas.

La noción de policía, por su origen etimológico<sup>5</sup> ha establecido un ámbito de significado y conocimiento muy vinculado al término política y gobierno. Así, a lo largo de la historia, en el proceso de formación de los Estados modernos europeos, por policía se han entendido básicamente diferentes actividades de tipo administrativo.

En el siglo XVIII se empieza a separar el concepto de policía del Derecho Administrativo, mientras que en el siglo XIX el liberalismo será el instrumento que permita consolidar el proceso de institucionalización policial, esto es, su modernización y especificación de funciones (Foucault, 1990, citado por Galeano, 2007: 108). Autores como Neocleous (2000) señalan que el liberalismo redefine el poder y la función de la policía, a través de la noción de seguridad. Este autor, analiza diversos escritos de economía política clásica de la segunda mitad del siglo XVIII, con el objetivo de esclarecer la naturaleza del poder policial en obras que constituyen el núcleo del pensamiento liberal. En este sentido, se observa la evolución de significado que parte de una concepción de policía como un programa para el ejercicio del poder estatal<sup>6</sup>, y evoluciona hasta el concepto restringido de policía, como una agencia especializada en el control del orden público y la prevención del delito (Galeano, 2007: 111).

Otros autores señalan que también es el momento en el que se pasa de un concepto material de la Policía a otro formal o instrumental. De tal forma que lo que caracteriza a la Policía es su forma de actuar, es decir, que, con independencia de su objetivo o contenido, sabremos si hay actividad policial si nos encontramos con medidas soberanas que limitan la esfera de la libertad de los individuos, utilizando a tal efecto la coacción (Nieto, 1976: 62).

En el presente epígrafe proponemos realizar un pequeño examen de las principales tradiciones policiales. En este contexto, consideraremos diferentes sistemas policiales cuyos procesos de conformación y modernización se consideran paradigmáticos y el origen de futuros intercambios entre diferentes países. Generalmente los prototipos más

---

<sup>5</sup> Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Del lat. *politīa* 'organización política', 'gobierno', y este del gr. *πολιτεία* *politeía*.

<sup>6</sup> En términos prácticos, durante los siglos XVII y XVIII se entendía que los agentes de policía debían implementar políticas en vez de actuar como policías (Neocleous, 2010: 39).

estudiados corresponden a la tradición anglosajona y centro europea. Por ejemplo, la tradición surgida en Inglaterra y Estados Unidos en el siglo XIX se identifica con un marco de trabajo preventivo y orientado a la comunidad, mientras que los sistemas centroeuropeos precedentes, identificados fundamentalmente con el modelo francés, presentan rasgos más centralistas<sup>7</sup> y militarizados.

En muchas ocasiones la Policía, tal y como la conocemos, se considera una creación francesa. Mientras que este país identifica la lógica policial como una noción estatal, en Reino Unido se considera en términos más municipalistas. Estados Unidos profundizará en esta línea en el marco de una sociedad con fuertes canales de autorregulación. No obstante, a pesar de las características diferenciadoras que señalábamos en el párrafo anterior, y de las diferencias normativas entre ambas corrientes, el establecimiento de las primeras organizaciones policiales compartía como objetivo la función reguladora de la vida, fundamentalmente a través de tareas de control, y de los aspectos más conflictivos en los núcleos urbanos (Galeano, 2007: 107).

Una idea fundamental en el desarrollo de nuestra investigación tiene que ver precisamente con el intercambio y constante cruce de filosofías policiales entre Estados, que han dado lugar a estructuras y estrategias de actuación en muchos casos comunes. Si bien es cierto que los sistemas policiales no pueden ser estudiados a modo de departamentos estancos, no lo es menos, que existen importantes contrastes, y es necesaria cierta cautela cuando se trata de la importación de formas de organizar y hacer policía de unos países a otros.

---

<sup>7</sup> Es conveniente aclarar que a pesar de que las Policías continentales surgen dentro de las tradiciones más centralizadoras, institucionalmente mantendrán una relación muy cercana con la dimensión local. El territorio urbano implica el espacio de acción policial por excelencia.

## 2.1. Sistema policial continental o centralizado.

El sistema de policía continental o centralizado encuentra su mayor exponente en la Policía francesa y en su principal impulsor Fouché. Generalmente se entiende que el sistema continental surge muy unido a las necesidades y consideraciones de tipo político para la configuración del Estado, en contraposición al modelo anglosajón, que se construye con base en demandas civiles. De esta forma como señala Jar Couselo (1999: 202) citando a Loubet (1992), al modelo policial centralizado europeo, también conocido como *Policía del Príncipe*, de carácter militar y alejado de la población, le corresponde un menor nivel de apoyo y legitimidad social, por lo que el recurso a la coacción será más recurrente.

El origen del modelo francés lo encontramos en el sistema diseñado por Napoleón. Uno de sus objetivos fundamentales consistía en emplear la política policial como instrumento para restaurar una sociedad más ordenada y estable después de los excesos revolucionarios (Broers, 1999:28). De este modo, el Estado adapta las dos fuerzas policiales heredadas de la etapa revolucionaria: la Gendarmería y la policía administrativa. La Gendarmería era un cuerpo de naturaleza militar, organizado en pequeñas brigadas que se encargaban de velar por la seguridad de las zonas rurales. Era una organización con un verdadero carácter nacional, extendida por todo el territorio y probablemente como señala el historiador Michel Broers (1999:29), constituía el brazo del Estado que se encontraba más cerca de la gente corriente.

Igualmente, los objetivos de imparcialidad y lealtad al poder del gobierno debían conseguirse manteniendo la distancia con la sociedad, los gendarmes debían permanecer al margen de los asuntos de la comunidad. Por ello, se diseñaron viviendas separadas para ellos y sus familias, y generalmente no podían ser originarios de la zona en la que sirvieran. En caso de conductas indebidas, no rendían cuentas frente a autoridades civiles, sino frente al Ministerio de Guerra. Así mismo, la imagen y los requisitos de acceso también se consideraban aspectos muy importantes, adquiriendo especial relevancia la altura de los hombres, los uniformes y también la experiencia militar previa.

La expansión del sistema policial francés fue profundo y duradero en gran parte de Europa, de hecho, fue la institución napoleónica que contó con mayor influencia. E incluso las zonas que no habían estado directamente regidas por las leyes napoleónicas

como Rusia, Prusia o el Imperio Austriaco adaptaron este modelo policial durante las primeras décadas del siglo XIX. Aunque también hay que destacar que aquellas ciudades germánicas situadas en la costa del Mar del Norte, como Hamburgo o Bremen, más desarrolladas económica y culturalmente, rechazaban una fuerza policial cuasi militar e independiente del control civil. La Gendarmería francesa era vista como algo tosco, opresivo e innecesario (Broers, 1999:33). Cuando estas ciudades reorganizaron su policía, adoptaron sistemas más cercanos al de la Policía Metropolitana de Londres. De esto se deduce que incluso un modelo policial tan influyente en diferentes Estados Europeos encuentra sus límites en su incapacidad de adaptarse a las necesidades específicas de espacios socio políticos diferentes.

## *2.2. Sistema policial anglosajón o comunitario.*

La siguiente tradición institucional que tendremos en consideración será el sistema de policía anglosajón. Como señalábamos, el paradigma anglo-americano establece conexiones más cercanas a las realidades comunitarias. De hecho, la práctica y la investigación en este contexto giran en torno a la noción de Policía Comunitaria.

El proceso de modernización del control del delito y la justicia penal acaecido durante los siglos XVIII y XIX implicó una gradual centralización y monopolización del poder de castigar en manos de las instituciones estatales, en detrimento de las acciones privadas. El control policial de la sociedad se convirtió en una misión en manos de funcionarios pertenecientes a una organización específica. En este contexto, las instituciones sufren una burocratización creciente, operan con mayor autonomía, sus espacios de acción cada vez están más diferenciados y sus miembros se profesionalizan (Garland, 2010:75).

Tal y como señala Jar Couselo (1999:203), el sistema anglosajón se establece con base en una larga tradición inglesa contraria a la aplicación del Derecho militar en la esfera civil, una tajante separación entre Ejército y Policía, y la vinculación al poder y a la sociedad local. La Policía se articula como un cuerpo pegado a la sociedad que recibe órdenes de las instituciones locales, ya que son las mejores conocedoras del entorno y de sus particularidades.

No obstante, dentro del sistema anglosajón, es necesario distinguir entre la tradición inglesa y la norteamericana, ya que, si bien ambas comparten el vínculo comunitario, también se configuran en contextos políticos y sociales dispares. Como señala Miller (1999) aunque la Policía de Londres y la de Nueva York compartieran el principio de prevención, así como ciertas características estructurales comunes, existían diferencias evidentes en otros aspectos. Estas se manifestaban en conceptos generales respecto a la misión de los agentes, la organización de ambos departamentos, los procesos de selección y disciplinarios, los arrestos y otras prácticas, la relación con el sistema legal, así como la respuesta de los diferentes grupos y clases respecto a la policía.

Además, las leyes que configuraron los departamentos en su sentido moderno tuvieron en cuenta un diseño estructural, pero no establecieron cauces de legitimación policial. Por lo que en ambas ciudades la imagen de la policía se fue fraguando con base en circunstancias históricas diferentes, ya que los mandos policiales se veían influenciados por un contexto político, ideológico y económico perteneciente a sociedades bien distintas (Miller, 1999:1).

En 1829 Sir Robert Peel funda la Policía Metropolitana de Londres<sup>8</sup>, un Cuerpo de naturaleza civil que culmina la separación del Ejército en los asuntos de orden interno. Se trataba de huir del modelo francés, ya que se consideraba que Policía y política se encontraban interrelacionadas. De hecho, se considera que una de las principales contribuciones de Peel, fueron las medidas establecidas con el objetivo de excluir el mecenazgo en materia de nombramientos y ascensos, así como la prohibición de cualquier actividad política entre los agentes, a fin de garantizar la neutralidad del Cuerpo. Los debates sobre la necesidad de una Policía profesionalizada enfatizaban el deseo por evitar a toda costa la línea seguida por el sistema europeo (Mawby, 2011:21).

Esta Policía moderna y organizada se consideró el primer Cuerpo policial de carácter preventivo ya que utilizaba patrullajes continuos, en turnos de día y noche, en lugar de limitarse a detener a los delincuentes después de haber cometido el delito (Miller, 1999:2).

Ante los buenos resultados de la administración policial instaurada, ésta se extendió a todo el país a través de la Ley de Corporaciones Municipales (1835) y, posteriormente a través de la Ley de Policía de los Condados (1839), en las que se exigía mantener una fuerza policial retribuida, con agentes sin armas de fuego y principalmente con funciones preventivas (Jar Couselo, 1999:203).

En el contexto norteamericano, la ciudad de Boston tiene el reconocimiento de ser la primera ciudad americana en instaurar un Cuerpo de Policía bajo el mandato preventivo, en 1837. Era un cuerpo modesto, integrado en su origen por una treintena de hombres.

---

<sup>8</sup> Como señala Miller (1999:2), durante las primeras décadas de funcionamiento la Policía de Londres implicaba la Policía del Distrito Metropolitano, el cual excluía la City. Más tarde se ampliaría. Igual ocurre con la Policía de Nueva York, que en un primer momento se circunscribe al área de Manhattan. A partir de 1857, cubriría también Brooklyn, Staten Island y zonas de Queens y Westchester.



Por su parte, la Policía Municipal de Nueva York, instaurada mediante el Acta de 1845, contaba con unos 800 hombres. El agente de policía neoyorquino se instauró en un contexto de alta conflictividad social, en el marco de un sistema democrático que contaba con un respaldo mayoritario.

En este sentido, la autoridad de esta figura democrática se configuró en términos personales, incidiendo en aspectos como la cercanía a los ciudadanos y la informalidad de su poder. En Nueva York el agente de Policía era más un hombre que una institución, despertando el interés ciudadano en función de su conducta personal, en lugar de hacerlo a través de definiciones institucionales formales de lo que significaba su autoridad (Miller, 1999: 16).

Esta concepción implicaba grandes dosis de discrecionalidad en la función policial, frente al policía británico, que implicaba una figura institucionalizada, burocrática, formal y neutral. El antiprofesionalismo se convirtió en un sentimiento ampliamente extendido en estas décadas, lo que ocasionó un control y utilización del Cuerpo en términos partidistas.

Otra circunstancia reseñable en la formación de ambas fuerzas policiales es el grado de cambio experimentado durante el siglo XIX. Mientras que la policía Metropolitana permaneció prácticamente inalterada desde su fundación. La Policía de Nueva York experimentó diferentes reformas que afectaban a su dependencia funcional y a su control.

Fue a partir de las últimas décadas de siglo cuando ambas fuerzas experimentaron más cambios. Junto con otros departamentos de policía, pertenecientes a ciudades con conflictos sociales similares. Generalmente, se entiende que, en el ámbito norteamericano, la Policía ha intentado generar una imagen más profesional e impersonal, ciñendo su actuación a la aplicación más estricta de la ley en contraste con el énfasis que en un pasado se puso en la discrecionalidad personal. Mientras que la policía londinense, en sentido contrario, propone cambios que impliquen mayor flexibilidad, distanciándose levemente del legalismo estricto, hacia un papel más personal y discrecional en el ejercicio de su autoridad (Miller, 1999:167).



### 2.3. *Algunas notas sobre el origen del sistema policial moderno en España.*

En cuanto a la Institución policial en España, durante el siglo XVIII y buena parte del XIX, la función policial no se encontraba definida. Existía una amalgama de cuerpos policiales inconexos, a nivel provincial, comarcal y local, sin unas competencias bien establecidas, y con escasos recursos. Además, hemos de tener en cuenta, que a principios del siglo XIX el país estaba en guerra, por lo que muchos integrantes de estos cuerpos cuasi policiales se vieron obligados a incorporarse a filas. Como señala el profesor Iglesias Machado (2010, 381-382):

*Era la época dorada del bandolerismo<sup>9</sup>, de los malhechores, que, favorecidos por las circunstancias de inestabilidad política, el malestar popular, las crisis sociales y, también, por la falta de una institución policial, nacional y profesional, actuaban con casi total impunidad. El sistema de seguridad de ese momento histórico se sustentaba en la autoridad del Rey, que tenía a sus directas órdenes al Ejército para luchar contra toda clase de subversión en el territorio y contra las bandas armadas, el bandolerismo y los malhechores; y la Inquisición, que no sólo juzgaba a los reos, sino que, sirviéndose de una densa red de confidentes y de la colaboración ciudadana, investigaba los delitos. Un número inconexo y escasamente profesional de cuerpos de policía locales, comarcales y regionales dependientes en última instancia de las capitanías generales, intentaban dar tranquilidad en sus respectivos territorios.*

En este contexto, José Bonaparte intentó instaurar un sistema de policía semejante al modelo francés. A principios de siglo se crearon el Ministerio del Interior y el Ministerio de Guerra. El primero asumía las competencias del abolido Consejo de Castilla, entre las que se encontraba la función de policía de los pueblos. Mientras que el segundo tenía que ver con la Administración del Ejército de Tierra, las milicias, y todas aquellas personas armadas que tuvieran como objeto la defensa de las costas o la tranquilidad del país (Espadas Burgos, 1988, citado por Iglesias Machado, 2010: 382).

---

<sup>9</sup> Ver en Santos Torres, J. (1995). El bandolerismo en España. Una historia fuera de la ley. *Temas de Hoy*. Madrid. Santos Torres, J. (2004). Bandolerismo y justicia en el antiguo Reino de Sevilla, I, Generalidades, delitos, penas, delincuentes y jueces.

La expulsión del monarca impuesto, así como la proclamación de la Constitución de 1812 provocaron que se abandonaran gran parte de las reformas impuestas, y no fue hasta medio siglo después cuando se adoptó un sistema de policía más cercano al modelo napoleónico francés.

Lo que resulta constante a lo largo de este siglo es la fragmentación de las instituciones encargadas de velar por el orden público. A continuación, veremos algunos de los ejemplos que justifican esta idea. En el contexto que surge inmediatamente después de la promulgación de la Constitución de 1812, de corte liberal e inspirada en el texto francés de 1791, resulta paradójica la autoridad y el poder otorgado a la Monarquía. El Rey se atribuye la salvaguarda del orden público interior y la seguridad exterior, y se servirá del Ejército para este propósito. De esta forma, la organización militar se consolida como instrumento esencial en el sistema de seguridad y se da pie a su participación en la vida civil. La corriente liberal que proviene del texto de 1812 es de corte militar. Esto deriva de la ausencia de una amplia declaración de derechos y libertades, así como de la especial regulación del orden público y de la relación de la Administración con el estamento militar (Ballbé, 1983, citado por Jar Couselo, 1999: 203).

Al igual que en otros Estados de nuestro entorno como Francia, Alemania o Reino Unido, durante el siglo XIX, se instaurarán distintas fuerzas policiales de carácter urbano, y diferenciadas de otros poderes administrativos. Distinguiremos tres hitos a lo largo del citado siglo. En primer lugar, el texto constitucional de 1812 introduce la Milicia Nacional.

Uno de sus rasgos fundamentales tiene que ver con su carácter popular, ya que sus miembros eran ciudadanos, que compaginaban esta labor con su profesión. Además, se consideraba una policía muy cercana a los Ayuntamientos, este carácter municipal supone un importante impulso descentralizador. No obstante, a pesar de su aparente carácter civil en cuanto composición y dependencia, su organización tenía un fuerte carácter militarizado.

El segundo acontecimiento reseñable tiene que ver con la creación de la Superintendencia General de Policía<sup>10</sup> en 1824, nada más verse de nuevo reforzado en el trono Fernando VII como monarca absoluto gracias a la intervención de los Cien mil hijos de San Luis tras el breve lapsus constitucional que supuso el trienio liberal (1820-23), esta Superintendencia General de Policía estaba destinada fundamentalmente al control y represión de la disidencia política (Llorente Sariñera y Martínez Pérez, 2009: 199).

En el contexto de su aprobación estaba presente la amenaza liberal, así como el asunto del bandolerismo que infestaba los caminos y áreas rurales. El problema que acuciaba a esta organización era su incapacidad y falta de medios para afrontar los graves problemas de inseguridad, no disponía de una fuerza armada profesional, por lo que a menudo tenía que recurrir al Ejército.

Es en 1844 cuando se crea la Guardia Civil, considerado el primer modelo de referencia en cuanto cuerpo de policía profesional, jerarquizado y con estatuto militar (Llorente Sariñera y Martínez Pérez, 2009: 207). Casi la totalidad de sus efectivos fueron destinados al mantenimiento del orden en los caminos, no obstante, los problemas de inseguridad en las zonas rurales seguían muy presentes, siendo una cuestión de gran importancia el problema del orden público en el campo.

En este sentido, la conocida como Guardería Rural era la institución encargada de velar por la propiedad privada en el ámbito rural, no obstante, su dependencia de los alcaldes y propietarios, así como sus bajos salarios, agudizaban su marcado carácter localista, privado y en ocasiones corrupto.

Así las cosas, seguía presente una importante fragmentación en la función de seguridad a nivel estatal. A pesar de que en la década de 1870 estos guardias rurales pasaron a depender de la Guardia Civil, el problema de la protección rural siguió muy presente durante las primeras décadas del siglo XX.

---

<sup>10</sup> Ésta supuso una extrapolación de la Superintendencia General de Policía de Madrid que se creó Mediante Real Decreto de 17 de marzo, de 1782.

Respecto a las Policías de ámbito local, Barcelona se convierte en ciudad pionera con la creación de una policía al servicio del gobierno local en 1843. Un gran número de Policías municipales fueron creadas en estas décadas. De forma que los Ayuntamientos asumen responsabilidades en el soporte de la seguridad (Fernández e Yñiguez, 2014: 168).

#### *2.4. Antecedentes recientes de la Policía en España: Transición, lucha contra el terrorismo y Europeización.*

Los antecedentes recientes del sistema policial en España, tomando como punto de partida la segunda mitad del siglo XX, están marcados por el paso de un régimen dictatorial a uno democrático. En este sentido, la gran reforma que tienen que enfrentar las organizaciones de policía es la democratización de su cultura profesional. El proceso de transición política es sin duda el mayor reto de cambio organizacional y funcional que la Policía ha tenido que experimentar en nuestro sistema, unido a la enorme complejidad que incorporaba la respuesta a la banda terrorista ETA. Este escenario complejo da lugar a una serie de rémoras que actúan como variables inhibitoras de procesos de reforma policial que pretenden ser investigados en nuestros días.

Creemos fundamental, para entender el contexto policial español arrojar luz sobre las principales consecuencias de un prolongado régimen dictatorial relativamente reciente, así como la articulación de la respuesta antiterrorista durante las últimas cuatro décadas. Si bien, nuestro estudio de caso se centra en el estudio de la Policía Municipal de Madrid, es clara la actividad de esta organización en un ámbito que se sitúa en el centro de la acción política y social del país. A lo que también contribuye su estrecha relación con la Policía Nacional.

Como señala Jar Couselo (1999: 205) la Transición es el paso previo e indispensable a fin de conseguir la transformación paralela entre el sistema político-constitucional y el sistema policial. No obstante, el contexto policial español desde los años 70 en adelante se caracteriza por la respuesta que el Estado debía dar al problema del terrorismo de ETA. En este sentido, la función policial ha encarnado durante estas décadas la respuesta estatal a la acción terrorista en un momento histórico, político y social de gran complejidad, caracterizado por la transición hacia un sistema democrático y plural, que aún a principios de los años 80 se encontraba en ciernes. La transición política y social se estaba llevando a cabo.

En este sentido, implementar un sistema policial democrático requería cambios profundos que afectaran a la filosofía organizativa y de trabajo de las diferentes Policías. Hay que tener en cuenta, que cuando se trata de desarrollar reformas profundas en la cultura profesional de cualquier cuerpo de Policía, las actitudes individuales de los agentes son

el elemento más difícil de cambiar (Martín Fernández 1994:166). Estas actitudes, así como las percepciones profesionales, configuran la filosofía de trabajo policial.

Por lo tanto, si queremos poner a la policía española en el ámbito comparado, en la década de los años 70 aún no somos un país democrático. En este contexto, resulta difícil analizar en nuestro contexto las corrientes reformistas llevadas a cabo en otros países occidentales, donde las estrategias de Policía Comunitaria empiezan a sonar con fuerza, mientras que aquí tuvieron cortadas las alas de su eventual desarrollo.

En lo que a nuestro sistema policial respecta, como señala Jaime Jiménez, (2002:17) la sociedad no ha desarrollado mecanismos de presión suficientes, ni tampoco las élites políticas institucionales poseen intereses tan divergentes como para plantear alternativas a las estrategias diseñadas por las autoridades. Estas circunstancias definen la concepción estatal del orden público y de la seguridad ciudadana.

Como decíamos, las estructuras institucionales y políticas se configuran también para dar una respuesta y enfocar el terrorismo, que será el principal problema de la sociedad española durante las siguientes décadas. Si bien es cierto que son los Cuerpos con competencias a nivel nacional los que están inmersos en la actividad antiterrorista, no lo es menos, que los Cuerpos Locales también se ven influidos y arrastrados por ese clima de actuación. Las Policías municipales no contaban con un catálogo de competencias tan amplio como el actual, por lo que generalmente realizaban actividades relacionadas con el tráfico y las ordenanzas municipales.

Las características del sistema que hemos ido enumerando, contribuyeron a que la modernización de las organizaciones de policía quizá no se enfocara en determinados aspectos que hubieran contribuido a una cultura organizativa y de trabajo menos reactiva y más cercana al ciudadano. Las organizaciones de policía no consiguen su legitimación social con base a criterios de cercanía, si no que construyen y proyectan su imagen con relación a la efectividad en la lucha contra el terrorismo.

El contexto también favorece que las administraciones públicas promovieran un uso restringido de la información y de la difusión de las actividades policiales, de tal forma que los ciudadanos quedaban totalmente al margen de los asuntos relacionados con la seguridad. Igualmente, las Fuerzas de Seguridad justifican la exclusión de la ciudadanía respecto a su labor, contribuyendo a intensificar la brecha entre policía y ciudadanía. En



este caso, los valores y las normas relacionadas con la opacidad contribuyen a perfilar no sólo la labor de la policía, si no también otros aspectos relacionados con la interacción de los diferentes decisores en materia de seguridad, las medidas que afectan a la organización y promueven reformas, así como los procesos de asunción de las reformas y su implementación. Asuntos poco estudiados en el ámbito español y directamente relacionados con nuestro trabajo.

Retomando la importancia de la transición, es importante destacar como señala Jaime Jiménez (2002:52), que la negociación en torno a la reestructuración de las fuerzas del orden público fue uno de los asuntos que más discrepancias ocasionó.

- En 1976 se abolió la policía política. Sin embargo, el cambio organizativo más significativo fue la fusión del Cuerpo Superior de Policía y la Policía Nacional Uniformada en 1986 (LO 2/86). El objetivo era mejorar la coordinación entre ambos niveles, así como eliminar los tintes políticos del CSP.
- Se produjo una disminución de los efectivos de la Guardia Civil.
- Los Pactos de la Moncloa (1977) suponen redefinición del concepto de orden público y reestructuración de las fuerzas de seguridad.
- Ley Orgánica 2/86. A parte de lo señalado en el primer apartado, esta ley implica la completa desmilitarización de la Policía Nacional.

La introducción de nuevas políticas y de nuevas leyes trata de influir en la organización orientando la función policial en un sentido u otro, moldeando también las actitudes y visión profesional de los agentes. No obstante, ciertos comportamientos son resistentes, así como la cultura profesional y la filosofía de trabajo.

En este sentido, la formación y entrenamiento que reciben los agentes, junto con las bases o requisitos de acceso, son tradicionalmente variables a las que los decisores políticos atribuyen gran importancia. Como señala Jar Couselo (1999: 206) los agentes más veteranos, son los que en general se adaptan peor a los cambios. Por ello en nuestro entorno, la remodelación de diferentes aspectos formativos ha sido una baza política típicamente utilizada en los diferentes Cuerpos policiales. No obstante, este tipo de iniciativas, junto con otras reformas en materia de práctica policial quedan desplazadas durante buena parte de los años 80 y 90 como consecuencia de la prevalencia de las políticas de seguridad antiterroristas (Jaime Jiménez, 2002: 106).

Es evidente que las instituciones desarrolladas en un régimen autoritario se diferencian en gran medida de las desarrolladas en democracia. En el caso de las organizaciones policiales, podemos decir a grandes rasgos, que las diferencias fundamentales tienen que ver con el significado que se otorga a la autoridad y al mantenimiento del orden. Es decir, en los sistemas democráticos, la función policial adquiere un significado más amplio. Se modera el mantenimiento del orden como fin último, y se incorporan competencias relacionadas con la seguridad ciudadana, como parte de un servicio público de seguridad (Jaime Jiménez, 2002: 67):

*Las agencias de seguridad se convierten así en un servicio público que vela por la seguridad ciudadana. Este cambio de orientación supone que la policía se adapte a las expectativas ciudadanas, teniendo que proveerse de recursos necesarios, tanto a nivel material como formativo, con el fin de satisfacer una serie de demandas distintas y novedosas de las que tradicionalmente tenían asignadas estos ámbitos de la administración en un régimen autoritario.*

De esta forma, la transformación de la imagen tradicional de la policía española requería, como señala Barletta (1992:63 citado por Jar Couselo 1999 :205) un cambio cultural<sup>11</sup> y un cambio en la orientación de las funciones policiales tradicionales. Asimismo, se hacía imprescindible que las fuerzas de seguridad tomaran conciencia de cuáles eran sus nuevos derechos y obligaciones, y que tomaran en cuenta a los ciudadanos como legitimadores de las nuevas funciones policiales y del papel de la policía en la sociedad.

Si bien, estas reflexiones, resumen a grandes rasgos uno de los problemas fundamentales derivados de la ausencia de democracia. También es importante señalar que, durante la transición, y buena parte de la década de 1980 y 1990, la actividad policial orientada a la lucha antiterrorista dificulta enormemente el cambio de cultura profesional aludido. Fundamentalmente en lo que respecta a la relación con los ciudadanos, ya que la policía, en su papel de garante de la seguridad, percibe a los ciudadanos como meros sujetos pasivos, prescindiendo de recabar la colaboración ciudadana (Jaime Jiménez, 2002:145).

---

<sup>11</sup> El conocimiento policial lo integra la cultura profesional, es decir, la imagen que las propias fuerzas de seguridad poseen de las funciones que ellas mismas desarrollan (percepciones o visión profesional) y el entorno cultural referido al modo en que las fuerzas de seguridad perciben el mundo exterior (della Porta y Reiter 1998 citado por Jaime Jiménez, 2002: 144).

En este contexto, el proceso de integración europea se lleva a cabo, y el proceso de transición y evolución experimentado por la institución policial se intensifica. Con el paso del tiempo, sobre todo a partir de la última mitad del siglo XX, las reformas institucionales y las diferentes innovaciones en el modelo de actuación policial conllevan un proceso de homogeneización de las estructuras policiales. En el caso europeo, la similitud existente entre los sistemas de policía, los procesos de actuación y rendición de cuentas es evidente. En este caso, la Europeización ha supuesto un impulso importante en las reformas policiales del mismo modo que las formas de delincuencia han experimentado importantes transformaciones. La libertad de mercado, de circulación de personas, bienes, mercancías, dinero, etc., suponen retos considerables para la actividad policial.

Sin embargo, en este contexto, existe una importante resistencia por parte de los estados miembros a la hora de establecer estructuras policiales comunes. Un sistema de policía común<sup>12</sup> supone centralizar la función policial incrementando el peso del control estatal en detrimento de los gobiernos regionales y locales. Como señala Donnelly (2012:22):

*This increase in government control does not come alone but is accompanied by decentralisation, privatisation and Europeanisation, which acts on occasions as a counterbalance to the centralisation trend and could result in competition between the many actors involved, such as government, local government, police forces, private sector, security services, Europol, Interpol and Border Agencies. This then begs the question – what will happen to local municipal policing and where does it fit in the expanding world of policing in the EU?*

La perspectiva de la prevención y control del delito en la Unión Europea vislumbra un fenómeno complejo. Como hemos visto, supone importantes retos en materia de articulación e interconexión entre Estados, derivados de las nuevas formas de criminalidad y la ausencia de controles y fronteras. Al mismo tiempo que se trata de armonizar una gran parte de la legislación de los sistemas de justicia criminal en los diferentes Estados miembros.

---

<sup>12</sup> Encontramos algunas excepciones, tal es el caso de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, FRONTEX (<https://frontex.europa.eu/es/sobre-nosotros/-que-es-frontex-/>).

## Resumen.

Hemos tratado de realizar una distinción conceptual entre la idea institucional de policía y la función policial (*policing*). Si bien esta distinción está plenamente desarrollada en el contexto anglosajón a la hora de investigar temas policiales, no ocurre igual en nuestro entorno. En gran medida persiste la idea tradicional de que la reforma policial implica reformas estructurales y en algún caso legales. Sin focalizar demasiado en aspectos relacionados con el modelo de función policial, el modelo de hacer policía.

Decíamos que en nuestro contexto no disponemos de un término equivalente a *Policing*. Normalmente éste es sustituido por la expresión función policial. En este sentido, la ausencia de esta categoría condiciona el desarrollo científico y empobrece la toma de conciencia de los propios profesionales en cuanto al cuestionamiento y reformas de las formas de hacer policía.

En cuanto al origen y evolución de estos términos, el concepto de policía evoluciona desde la idea de un programa para el ejercicio del poder público que abarca un conjunto amplio de tareas, hasta el concepto restringido de policía, como institución especializada en el control del delito y el mantenimiento del orden.

Siguiendo la bibliografía existente se identifican dos tradiciones policiales paradigmáticas, la europea centralizada y la anglosajona o comunitaria. Éstas se consideran el punto de partida de los diferentes sistemas policiales, cuyos procesos de conformación y modernización son prototípicos y el origen de futuros intercambios entre diferentes países. Como hemos visto, la mayoría de los Estados articularon sus fuerzas policiales durante el siglo XIX. La incorporación de reglamentos y normas de actuación supone un hito generalmente ligado a los primeros procesos de profesionalización dentro de las organizaciones. La reglamentación y las órdenes de servicio pautaban las actuaciones, estableciendo, no sólo unos parámetros dentro de los cuales el agente ejercía su trabajo con las debidas garantías, sino también una burocratización y el establecimiento de unos estándares que pretendían favorecer la igualdad de los ciudadanos, intentando dejar un estrecho margen para la arbitrariedad (Fernández e Yñiguez, 2014:166).

La mayoría de los autores que han investigado la configuración de los sistemas de policía modernos durante los siglos XVIII y XIX, han tratado de distanciar el modelo continental del modelo anglosajón. El propio debate sobre la configuración de la institución abogaba

por la distancia entre ambos modelos. Y la necesidad de evitar el camino desarrollado en el ámbito continental.

El sistema policial español, de tradición centralizada, se caracteriza en su origen por la integración de una combinación de cuerpos policiales inconexos, a nivel provincial, comarcal y local, sin unas competencias bien establecidas, y con escasos recursos. Será en 1844 cuando se configure la Guardia Civil, como el primer cuerpo de Policía profesional, jerarquizado y con estatuto militar. Ya en el siglo XX, el sistema policial español se caracteriza por la enorme reforma que supone asumir un modelo democrático tras cuarenta años de dictadura. En este sentido, la gran reforma que tienen que enfrentar las organizaciones de policía, y el resto de las instituciones estatales, es la democratización de su cultura profesional. Sin duda el contexto de transición no es sencillo, fundamentalmente por la necesidad adicional de articular una respuesta policial a los actos terroristas de la banda ETA.

Como hemos recalcado el estudio de la reforma policial en nuestro país debe tomar en cuenta el complejo escenario del siglo XX, fundamentalmente su última mitad. Identificando una serie de rémoras que aún en nuestros días actúan como importantes variables inhibitoras a la hora de plantear reformas sobre todo en aspectos que tienen que ver con la cultura profesional y la función policial. Algunas de estas variables son la opacidad y la restricción de la información, la exclusión de la ciudadanía respecto de los asuntos policiales y la orientación y asunción de las reformas. En este último aspecto, los decisores políticos centran sus esfuerzos reformistas en aspectos estructurales y legales.

## **II. La organización policial, aproximación en términos de legitimidad, funciones y estructura.**

Como hemos señalado realizaremos una aproximación general a la organización policial en términos funcionales, estructurales y de legitimidad. No hay duda, de que el trabajo policial implica consideraciones complejas, la labor de la policía es una cuestión sometida a debate permanentemente. Ésta conlleva la toma de decisiones sobre cómo proceder a medida que se van desarrollando los acontecimientos, en circunstancias de incertidumbre. Así, se asume que la función policial requiere un ejercicio de discrecionalidad que es ejercido en sus más variadas formas por los agentes que se encuentran a pie de calle. La tarea y el contexto policial son ambiguos y heterogéneos, con numerosos imprevistos que influyen en las decisiones de los agentes. Los cursos de acción de un policía se encuentran a menudo repletos de incertidumbre (Thompson, 1967, citado por Worden y McLean, 2017:14). Por tanto, la organización policial trata de proveer un marco de seguridad, certeza y protocolización para un desempeño caracterizado por la contingencia.

## 1. Legitimidad policial.

La cooperación ciudadana en asuntos de seguridad es una cuestión ampliamente debatida. Pero sin duda, la policía necesita a los ciudadanos en cuanto portadores de una gran cantidad de información. Tanto a la hora de reportar hechos delictivos, como a la hora de aportar información sobre los hechos objeto de investigación. Sin esta colaboración, una cantidad todavía mayor de ilícitos quedarían bajo la denominada cifra negra. En esta línea, la forma que tiene la policía de ganarse la confianza de los ciudadanos y de ese modo aumentar las ocasiones en que son requeridos y contactados, implica que puedan ser percibidos por la ciudadanía como una autoridad legítima (Nix, 2017:952).

Desde una perspectiva organizacional, la Policía tiende a demostrar su responsabilidad con los ciudadanos, a través de la implementación de programas específicos, procedimientos internos y políticas diseñadas a tal efecto. La perspectiva individual también es muy importante. Nos referimos a las actuaciones concretas que implican un contacto directo con el ciudadano. En este sentido, los agentes tratarán de fortalecer su legitimidad, incidiendo precisamente en las percepciones ciudadanas, a través de un tratamiento justo y respetuoso. Sin duda, los continuos intentos por redefinir las estructuras y procesos de rendición de cuentas<sup>13</sup> y control dentro de la organización policial, y en su relación con los ciudadanos, indican la importancia que tiene la percepción social de la legitimidad policial (Willis, 2014:19).

Las teorías que tratan de dar una explicación sobre el por qué y cómo las personas adecuan sus comportamientos respecto a determinadas normas sociales o instituciones, son complejas y diversas, a la vez que constituyen cuestiones importantes para los decisores políticos, expertos, juristas o investigadores sociales (Sunshine y Tyler, 2003: 513). En lo que a nuestro trabajo respecta, es imprescindible que cualquier revisión teórica sobre la organización y la función policial, tome en consideración la aceptación ciudadana, primero, de la policía como institución de control social, y en segundo lugar de la función policial (*policing*) como mecanismo de control social.

---

<sup>13</sup> Cuando recogemos el término rendición de cuentas nos referimos al término en inglés *accountability*, como señala Chan (1999), este término puede albergar dos significados que en cierta forma entran en competición. El primero de ellos se refiere al control sobre la policía mientras que el segundo tiene que ver con la solicitud de explicaciones a la policía sobre su labor.

La aceptación de la autoridad, del ejercicio de poder, o como en el caso de la institución policial, del uso de la coerción, es un proceso que implica la generación de conformidad por parte de la población. Es decir, que ese poder ejercido se transforme en autoridad legítima y genere consenso normativo. Precisamente la teoría de la justicia procedimental<sup>14</sup>, se centra en la justificación y desentrañamiento de estas lógicas. Estas hipótesis tienen su origen en los trabajos de Tyler<sup>15</sup> y sus colaboradores, y ponen de manifiesto una serie de presupuestos consecuencialistas asentados en la importancia de los procedimientos de la justicia penal, más allá de las teorías de justicia distributiva o de resultados.

Trataremos de conocer un poco más en profundidad el papel que juega la justicia procedimental en la configuración de la legitimidad otorgada a las instituciones en cuanto portadoras, fundamentalmente, de la función gubernativa y de justicia, centrándonos en última instancia en la legitimidad policial.

De forma introductoria, las investigaciones que ponen en relación la legitimidad institucional y la justicia procedimental (Hough, Jackson y Bradford, 2013:5) subrayan la necesidad de buscar procesos justos y respetuosos, como la estrategia más segura para construir confianza en las instituciones que conforman el sistema penal. Como señalan MacQueen y Bradford (2015:420), un procedimiento con todas las garantías y el tratamiento equitativo de las personas se relaciona de forma directa con la satisfacción y la confianza depositada en el sistema de justicia penal, de forma que la legitimidad institucional se ve reforzada.

Para seguir profundizando en el conocimiento de esta categoría, surge una pregunta fundamental: ¿Por qué determinadas instituciones son legítimas, y, por tanto, reconocidas como tal por las personas dependientes de dichas instituciones? La teoría desarrollada por Beetham (1991, citado por Beetham 2001:110) apunta que:

---

<sup>14</sup> Los conceptos vinculados a la justicia procedimental se sitúan en el marco más amplio de las teorías sobre la conformidad (*compliance theories*). Para una visión más completa sobre las teorías de la conformidad remitimos a Bottoms (2001) y Robinson y McNeill (2008).

<sup>15</sup> Fundamentalmente a partir de 1990 Tom Tyler, junto a otros autores, produjeron importantes resultados en investigaciones sobre la obediencia de los ciudadanos respecto a la ley y las autoridades. Específicamente centrados en la explicación de los procesos de obediencia de forma voluntaria.



*“La legitimidad es una categoría multidimensional, no unidimensional, que se nutre de las normas, de las justificaciones fundamentadas en las creencias sociales y en aquellas acciones que expresan reconocimiento o consenso”.*

Con relación a esto, la legitimidad vendrá determinada por la forma en que las instituciones públicas adopten determinados modelos o patrones en sus actuaciones. Es decir, que lo que el Estado haga, en su relación con los ciudadanos, pueda ser entendido objetivamente bajo unos estándares de justicia y racionalidad. Esta dimensión objetiva de la legitimidad institucional debe completarse con la dimensión subjetiva. La distinción realizada por Hinsh (2008, 2010) nos permite diferenciar dos conceptos, el normativo (objetivo), y el empírico (subjetivo). Este último, hace referencia al reconocimiento y vinculación que sienten los ciudadanos respecto a las instituciones. Concretamente, el público aceptará y se avendrá a las instituciones, pues se admite un contexto de actuación estatal ético y bajo estándares que garantizan el Estado de Derecho. Al igual que los poderes sentirán la obligación de emitir determinadas órdenes o ejercer determinadas acciones coercitivas, en relación con las valoraciones de legitimidad que perciban de sus gobernados. Esta explicación responde a la visión dialógica o dinámica enunciada por Bottoms y Tankebe (2012, citado por Nix, 2017:955).

Asumir que la Policía y sus actuaciones son legítimas, implica que los ciudadanos están dispuestos a obedecer y seguir las instrucciones policiales. Fundamentalmente porque se piensa que se comparten ciertos valores morales con la policía, es decir, existe afinidad moral, y también porque se considera que las actuaciones policiales están bajo el marco de la legalidad. En este sentido, la confianza en la justicia con la que actúa la policía propicia una mayor colaboración ciudadana. Ya que generalmente se asume que el trato equitativo y respetuoso, parece ser el predictor de legitimidad más valorado por parte de aquellos que han experimentado en algún sentido la actuación policial (Tyler y Huo, 2002, citados por Willis, 2014:21).

No obstante, este marco centrado en la justicia procedimental, aún apoyado por numerosas evidencias empíricas, es susceptible también de crítica, con relación a aquellos planteamientos más generalizadores o que resultan demasiado uniformadores respecto a la sociedad.

En este sentido, la legitimidad asentada en una actuación policial justa asume unos valores compartidos por parte de aquellos grupos mayoritarios de la sociedad que se sienten representados por la policía. Sin embargo, esta teoría puede no ser aplicable a otros ciudadanos o grupos minoritarios que sienten desafección por la policía. Quizá en estos contextos, las personas no se preocupen tanto por el comportamiento de la policía, y puede que su voluntad de cooperar no venga determinada por la equidad de los procedimientos, sino que la legitimidad otorgada tenga una base instrumental, y sea la efectividad policial, lo que determine la percepción y la predisposición a colaborar con ella (García Añón, Llorente Ferreres, Bradford y Gascón Cuenca, 2013:83).

Como sabemos la realidad española, se caracteriza por una pluralidad de identidades regionales, algunas de las cuales incorporan sentimientos nacionalistas. En este sentido, la teoría de la justicia procedimental puede encontrar ciertas dificultades para explicar las relaciones de confianza y representatividad de los Cuerpos de Policía estatales en determinadas Comunidades Autónomas. En estos contextos la cuestión sobre la legitimidad policial se complica aún más.

De esta forma, la legitimidad subjetiva requiere de una explicación más amplia que la contenida en la teoría de la justicia procedimental. Bradford, Jackson y Hough (2013:14), señalan que la legitimidad también está determinada por la intensidad con la que operan los procesos de control social a nivel local. Es decir, cuando las personas perciben y experimentan sus barrios de un modo ordenado, con un respeto más o menos generalizado hacia las normas, justifican la autoridad policial. Además, se entiende que ese orden social es debido a una función policial llevada a cabo con éxito y entendida en un sentido amplio. En este contexto, la amplia variedad de funciones y procesos desempeñados por la policía contribuyen a reforzar no sólo los mecanismos de control social formal, sino también los de carácter informal. Así, el refuerzo en la cohesión social del grupo hace que las personas tengan mayor predisposición para actuar en favor del bien común.

El rol policial, como agente de control social formal y de prevención del delito es indiscutible. No obstante, su papel como constructor de prevención en conexión con la comunidad y su contribución al control social informal, resulta más difícil de entender y asumir por los propios protagonistas y por la opinión pública (Cabrera y Vela-Fernández, 2016).

El entendimiento o la explicación que la propia policía da de los procesos de generación de legitimidad es también una cuestión discutida, sobre la que existe aún menos evidencia empírica. En cualquier organización policial, los agentes comprenden la importancia de la legitimidad, aunque seguramente sea difícil encontrar un acuerdo sobre el mejor modo de conseguirla. Como hemos podido comprobar durante nuestro trabajo de campo, las opiniones variarán tanto a nivel jerárquico, es decir, entre mandos y agentes a pie de calle, o incluso tratándose del mismo rango, entre diferentes unidades policiales.

Respecto a los métodos o estilos policiales característicos y subyacentes a la teoría de la justicia procedimental, muchos mandos y agentes se mostrarán favorables, mientras que otros adoptarán posturas más resistentes. El ejercicio de la función policial entraña que las personas receptoras de procedimientos respetuosos y justos sean precisamente las que se encuentran involucradas en actividades delictivas. Si bien es cierto, que es inherente a la propia actividad policial la relación y el trato directo con estas personas, para muchos agentes será una exigencia demasiado costosa aplicar los principios de la justicia procedimental cuando el orden, la seguridad y su propia autoridad estén siendo vulnerados (Hough, Jackson y Bradford, 2013: 17).

En cuanto a la legitimidad fundada en términos de orden percibido en los barrios y fuerte cohesión social, nos encontramos con que, igualmente, la implementación de estrategias policiales que conlleven una ampliación del rol policial, y el trabajo interdisciplinar y preventivo con otras instituciones y agentes sociales para lograr el refuerzo del control social informal, serán aceptadas por una parte de la organización, ya que otros agentes no percibirán estas novedosas formas de hacer, como actuaciones estrictamente policiales.

En este contexto, probablemente el modelo instrumental tenga mayor repercusión. Éste justifica la predisposición de las personas para colaborar y confiar en la policía en términos de rendimiento policial y efectividad, respuesta policial frente al delito y distribución justa de las acciones policiales entre los ciudadanos y los diferentes barrios (Sunshine y Tyler, 2003:514). Los agentes tienden a identificar su imagen social con la idea de un servicio prestado de modo eficaz, a lo que se suma la proliferación de valores gerencialistas que enfatizan la importancia de las estadísticas policiales, incorporan objetivos medibles, y sistemas de gestión del rendimiento. Podemos concluir siguiendo a los autores Martín Fernández y Torrente (2016: 129) cuando afirman que:

*“La legitimidad policial tiene, sobre todo, una base social y comunitaria. Su dedicación a todo lo que pueda afectar a la calidad de vida, la convivencia, la seguridad pública, o a incrementar la sensación de seguridad, fortalece su legitimidad. En ese sentido, identificar y defender el interés colectivo es una condición para la legitimidad de la policía. Sin embargo, la desigualdad, la exclusión y la diversidad social creciente dificultan su búsqueda. Tradicionalmente, la ley ha representado para la policía un elemento clave de dónde reconocer el interés común, pero entre los sectores más desaventajados y excluidos, también existe un cuestionamiento creciente de determinados marcos normativos y políticos”.*

Los ciudadanos reconocerán y justificarán la función policial no sólo en términos de justicia distributiva y procedimental, sino también en términos de competencia policial para contribuir a la cohesión social<sup>16</sup>. No obstante, los agentes pueden percibir que reaccionar de forma contundente y eficaz frente a los riesgos y problemas de autoridad que se presentan en su labor, es la solución más fácil y segura a corto plazo.

A esto, debemos sumar que el debate político actual no se ocupa, al menos de forma directa, de la legitimidad policial. Es cierto, que asuntos relacionados con la prevención del delito, los modelos de actuación policial, la prestación de un servicio de calidad o la cercanía al ciudadano están presentes en las agendas de gobierno. Si bien, asumimos que son variables directamente relacionadas con la legitimidad, resulta extraño que la noción fundamental en torno a la que redunda todo lo demás se obvie del debate público.

---

<sup>16</sup> Como ocurre con los modelos de función policial, las fuentes de legitimidad policial no deben ser excluyentes, es decir, diferentes predictores de legitimidad convivirán dentro de la misma organización policial.

## 2. La actuación policial: funciones, rol y grandes objetivos.

Hemos tenido ocasión de señalar, que nuestro trabajo parte de un concepto de Policía y de función policial fundamentado en su legitimidad, sus funciones y su estructura. Igual que hemos examinado algunas variables relacionadas con la legitimidad policial que implican la aceptación y el reconocimiento social de sus funciones, consideraremos ahora su papel y quehacer en un Estado democrático. Uno de los principales escollos que encontraremos será delimitar la función policial, por lo que trataremos de arrojar algo de luz sobre la difusa línea existente entre los fines, entendidos como grandes objetivos de actuación policial, los medios establecidos y los realmente implementados a tal efecto.

Es importante advertir que, al comienzo de este trabajo, hemos tratado de la función policial, desde una perspectiva terminológica e histórica, y siempre con relación al concepto anglosajón de *policing*. En este epígrafe, recogemos de nuevo la idea de función policial, pero desde una perspectiva más práctica, teniendo en cuenta su análisis social y la actividad que se lleva a cabo desde las comisarías. Hablaremos, por tanto, de los principales objetivos de la actuación policial, de las competencias policiales y del cuestionado papel que juega la organización.

Al mismo tiempo, entendemos fundamental, pues se corresponde con nuestro objeto de estudio, observar, en la medida de lo posible, aquellos factores que hayan contribuido al cambio en las funciones de la policía. Nos referimos a patrones de cambio que se hayan dado, no solamente en el plano legislativo, sino también en la evolución de la percepción pública en torno al quehacer policial. A modo ejemplo podríamos observar cómo la función de mantenimiento del orden, nuclear en la organización, va perdiendo progresivamente importancia durante la primera mitad del siglo XX, en favor de una policía más orientada hacia la aplicación estricta de la ley y el control del delito.

En este contexto, es interesante señalar que no se da una cronología o una lógica de cambio lineal si hablamos de la evolución de las funciones policiales. Pues retomando el ejemplo del párrafo precedente, a mediados de la década de 1980, el surgimiento de nuevas filosofías<sup>17</sup> en el campo del control del delito, contribuyeron a revitalizar de nuevo

---

<sup>17</sup> Nos referimos a la conocida teoría de las Ventanas Rotas de Wilson y Kelling (1982), desarrollada durante los años 1980, en la que se argumenta, a grandes rasgos, que el mantenimiento estricto del orden, mediante la intervención en aquellas situaciones, por nimias que sean, que impliquen desorden físico y social, puede contribuir a reducir los delitos más serios.

el mantenimiento del orden como una de las tareas más importantes de la policía. También podemos poner como ejemplo los asuntos de legitimidad y aprobación de las actuaciones policiales, muy presentes en la década de 1970 y 1980. Después el foco se centra en aspectos relacionados con la gestión eficiente y el rendimiento, pero de nuevo, en los últimos años se cuestionan los enfoques de gestión propia del sector privado, y vuelven conceptos relacionados con la confianza, la legitimidad y la cooperación (Jackson et all. Cit. en Charman, 2017).

Dicho lo cual, para ser capaces de exponer aquí algunas notas fundamentales sobre las funciones de la policía, se requiere una revisión exhaustiva del trabajo de los principales autores expertos en la materia. Partiendo de aquellos investigadores que explican una primera corriente de cambio policial desde el prisma de la profesionalización, hasta los que de forma más reciente aluden a la transformación tecnológica y la gestión del conocimiento. Todo ello, sin perder de vista, aquellas puntualizaciones en torno a la prevalencia de los estilos de policía tradicionales. Es decir, la obra de autores que abogan por una función policial que aún se mantiene, teórica y políticamente, focalizada en la aplicación de la ley y en la mejora de los resultados (Chan, 140: 2001).

Continuaremos delimitando dos ideas muy importantes, que creemos deberán estar presentes en la mente del lector a lo largo del epígrafe. La primera de ellas hace referencia a que las fuerzas de seguridad son un elemento clave en los sistemas democráticos contemporáneos ya que asumen una posición de intermediación entre la sociedad y el poder político (Jaime Jiménez, 2002:35).

El rol policial, es sin duda controvertido, y la delimitación existente entre las funciones policiales y las que deberían ser desarrolladas por otras instituciones, no siempre es clara. Uno de los autores que mejor expone la controversia en torno a la amplitud de la función policial, o si queremos, su escasa concreción es Neocleous (2010: 171). Este autor examina la relación entre lo que él denomina la Ley y los asuntos de gobierno. Esto es, la conformación del *proyecto de policía*, asentado fundamentalmente en la función de aplicación de la ley, y la configuración de otros servicios de la vida pública, que se constituyen en parcelas separadas. Esto es importante, ya que principalmente durante el siglo XIX, la policía asumía diversas funciones relacionadas con la sanidad, la limpieza de las calles, o la relación, si puede llamarse así, con determinados grupos sociales. A principios del siglo XX, estas funciones se van delegando en otras instituciones creadas

al efecto. En este sentido, la policía aún conserva cierto componente, podríamos decir residual, en el desempeño de su trabajo, ya que, al margen de sus paradigmáticas funciones de prevención delictual y de mantenimiento del orden, también atiende una gran cantidad de problemas, para los que no existen o no están disponibles servicios específicos.

La segunda idea fundamental, conecta inmediatamente con el párrafo anterior, la Policía tiene unas competencias extraordinariamente amplias, estando llamada a tratar con una gran variedad de problemas, algunos de los cuales implican conductas delictivas y otros no. Las situaciones en las que interviene la policía revisten una gran complejidad, que generalmente incluye tanto los objetivos de la función policial, como la información con la que cuentan los agentes para sustentar su toma de decisión, que en ambos casos son ambiguos (Worden y McLean, 2017:182).

Las distintas teorías desarrolladas para explicar en qué consiste la labor policial, tratan generalmente de determinar unos objetivos<sup>18</sup> prevalentes. Nos referimos a un trabajo para identificar aquellos fines que puedan ser reconocidos como inherentes o constitutivos de la Policía. Del mismo modo, diferentes autores en las últimas décadas han investigado diferentes modelos de actuación y de agente de policía, en términos de modelos ideales, con el objeto de identificar los que a su entender mejor encarnan, por encima de otros, los fines naturales y constitutivos de la organización policial moderna. De sobra es conocida la discusión en torno al agente de policía como un agente de la ley o como un agente de paz.

Hemos de señalar que ambas nociones siguen presentes, y son utilizadas por parte de políticos y de la opinión pública. Generalmente ocurre, que independientemente de cómo se repartan los esfuerzos en el trabajo diario de las Unidades policiales, y probablemente a pesar de existir diferentes formas de realizar el trabajo, más o menos reactivas, más o menos en colaboración con los ciudadanos, se tenderá a enfatizar un tipo o modelo ideal de actuación policial sobre el resto de las actuaciones. De esta forma se determina y condiciona la imagen pública de la organización.

---

<sup>18</sup> Conviene aclarar cuando se trata de la función policial, es difícil en ocasiones distinguir entre fines o misión policial y función policial. Es decir, existe cierta confusión entre medios y fines.

No obstante, como decíamos, las funciones desempeñadas en el día a día, no siempre van en la línea de los grandes objetivos fijados o las grandes líneas políticas establecidas. Con ello no queremos decir, que los agentes no hagan su trabajo, o que lo hagan incorrectamente; veremos esta circunstancia de forma clara, cuando tratemos de algunos de los mitos y también de las narrativas políticas que se establecen en torno a la función policial.

En este sentido, las representaciones sociales en torno a la policía tienden a ver el trabajo policial como una profesión violenta y a menudo ligada a la acción. Sin embargo, en el día a día un volumen de recursos considerables se emplea en actividades de oficina, además de cómo señalaremos, en la resolución de conflictos o problemas vecinales de forma pacífica (Haggerty, 2012:235). También influye la cantidad de tiempo y efectivos dedicados en la actualidad a actividades de recogida y análisis de información.

Durante el desarrollo de los epígrafes anteriores hemos tenido ocasión de describir la configuración de las funciones de policía. Fundamentalmente, cuando hemos explicado el desarrollo de la policía moderna. En este sentido, veíamos cómo tradicionalmente, las prácticas policiales y los procedimientos organizacionales, han respondido frente a la ley y frente a la jerarquía interna, mientras que la principal forma de control del delito era la disuasión mediante la aplicación de la ley, la investigación, la imposición de sanciones y la disciplina organizacional (Chan, J. 140:2001).

El análisis sociológico de la función policial se ha organizado generalmente, en torno a la noción del monopolio estatal del uso de la violencia. De forma que la tarea investigadora, se ha centrado en descubrir los problemas que el Estado liberal podía manifestar a la hora de ejercer ese poder. Por ejemplo, Bittner (1974, citado por Reiner, 2010:144) tiene una idea de la policía como una organización que actúa en situaciones de emergencia, para mantener el orden implementando su potestad para el uso legítimo de la fuerza<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Bittner (Newburn, 2008:95) concentra sus esfuerzos, no tanto en tratar de comprender qué es la Policía en relación a sus funciones, como en lo relativo a su capacidad para emplear la violencia de forma legítima. Siendo la única institución empoderada en este sentido, el monopolio en el acceso al uso estatal de la violencia, distingue a la policía y la hace responsable en cuanto a la gran amplitud del rol que tiene que acometer.



Otros investigadores, que estudian los cambios acaecidos en la función policial, señalan que durante las décadas en las que surgen los primeros cambios, la policía implementa actuaciones sancionadoras, que no sólo evitaban la judicialización de infracciones menores, sino que contribuían a desligar el rol policial de la mera función de aplicación de la ley (O'Byrne, 2001:7)

Siguiendo este análisis de la Policía, muy centrado en la utilización de la potestad coercitiva, en las últimas décadas, muchos de los estudios se han estructurado en torno a la autoridad policial y la violencia; la discrecionalidad en la actuación policial y las conductas indebidas o abusivas; la cultura organizacional y las resistencias en materia de rendición de cuentas; la pluralidad en el ámbito de la seguridad; y la discriminación de determinados grupos, dentro y fuera de la organización (Loader y Walker, 2007:28). En definitiva, el análisis del rol policial, también de los mitos y representaciones sociales en torno a la policía, así como la cultura de la organización<sup>20</sup>. Por su parte, la investigación desde el Derecho y desde el estudio de las instituciones del sistema penal, se ha focalizado en cuestiones relativas al significado de los poderes formales de la policía.

Señalábamos al comienzo, la importancia en torno a los mitos que se han ido construyendo alrededor de la Policía. Robert Reiner, (2010:140) analiza los que él considera, han sido algunas de las principales ficciones en torno a la organización. Éstas simplifican el alcance del quehacer policial y también, en la medida en que la función policial refleja la complejidad social, política o económica. Del mismo modo que se simplifica la función policial, se da un fenómeno semejante con relación a las reformas y modelos de actuación policial susceptibles de ser implementados.

---

<sup>20</sup> Diego Torrente y Ferret son autores importantes en este ámbito. En nuestro país, la variable cultura policial cuenta con un desarrollo científico más amplio gracias entre otros, a investigadores como Diego Torrente (1997). Destacamos su obra *La sociedad policial: poder, trabajo y cultura en una organización de policía local*. El ámbito de estudio era una organización concreta: La Guardia Urbana de L'Hospitalet del Llobregat, un cuerpo de Policía Local del área metropolitana de Barcelona. Donde el objetivo era conocer aquellas variables que conforman los procesos policiales de construcción de la realidad, así como las respuestas profesionales que se generan. Se trataba de saber cómo esta organización de policía local era capaz de definir su profesión, las situaciones problemáticas en las que interviene y qué tipo de actuaciones concretas desarrolla en ellas. Esto es, lo que hace la policía y el significado y simbolismo que da a sus actos. La interacción entre los diversos actores, los cuerpos de significados transmitidos y las vivencias de la vida cotidiana son el fundamento del diseño metodológico.

Los mitos que rodean el rol policial cambian, y estas transformaciones dan idea de cómo evolucionan las justificaciones públicas que dotan de legitimidad a la Policía, así como a las políticas de seguridad. Por tanto, en gran medida las construcciones sociales en torno a la organización policial también moldean la relación del gobierno con los ciudadanos.

Para finalizar, retomamos una contribución de Reiner (2010:208), éste habla de dos falacias, la primera de ellas es asumir que la función central de la policía es aplicar la ley, la segunda es asumir el modelo tradicional de disuasión policial. La policía se identifica con el control del delito, a pesar de que la evidencia científica y práctica, nos demuestran que la lucha contra el delito, nunca ha acaparado la mayoría de recursos policiales, a pesar de la mitología creada por los medios, la propia cultura policial, o la política.

## 2.1. *El mantenimiento del orden.*

Como hemos señalado en epígrafes anteriores, el hecho de que la policía moderna, tal y como la conocemos en la actualidad, se desarrollara unida a los procesos de urbanización de finales del siglo XIX, explica la importancia del mantenimiento del orden como función policial, dentro del desarrollo también de mecanismos de control social formal (Thacher, 2014:123).

Podemos decir, que el mantenimiento del orden se encuentra en la esencia del mandato policial, como característica básica en la configuración de la policía moderna. Además, como señala O'Byrne (2001:13), no hay otra área de la función policial que cristalice mejor las tensiones que tienen lugar en los sistemas democráticos y que tienen que ver con los intentos de equilibrar el derecho mayoritario a la tranquilidad pública, con el derecho de aquellas minorías que pretenden atraer la atención pública a sus problemas mediante manifestaciones u otras formas de protesta ciudadana.

Respecto a la función de mantenimiento del orden<sup>21</sup>, paradigmática y ambigua a la vez, diversos autores aportan diferentes visiones, que como veremos a continuación, tratan de establecer una división entre ésta y la aplicación de la ley, como un objetivo centrado en ofensas y delitos más serios que generalmente conllevan procesos de victimización. En su relación con el delito, la función de mantenimiento del orden ha sido objeto de diversas investigaciones y teorías explicativas que identifican un nexo causal entre situaciones de desorden y delitos serios. Es decir, desde un prisma sociológico hay autores que han defendido una causalidad entre ciertas manifestaciones de desorden y la comisión a posteriori de delitos graves<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> James Q. Wilson, es considerado el precursor del concepto contemporáneo de mantenimiento del orden, quien lo definió como la regulación de comportamientos que alteran o que amenazan con alterar la paz pública, o que implican conflictos directos entre dos o más personas (Thacher, 2014:121).

<sup>22</sup> Autores como Sampson y Raudenbush (2001, citados por Kubrin, 2008:203), encuentran que otras variables estructurales presentes en los barrios, como la cohesión social y los mecanismos de control social informal, afectan en mayor medida, en detrimento de los niveles de desorden. De forma similar otros estudios (Taylor, 2008, citado por Kubrin, 2008:203) exponen que el desorden se sitúa a la cola, como variable predictiva, detrás de otros aspectos comprendidos en el tejido social de los barrios, y que tienen una mayor incidencia en el delito como la estabilidad o el estatus de sus miembros.

La ambigüedad, o si queremos el carácter residual que implica esta función, tiene que ver con su asociación a toda una serie de actuaciones policiales, que no implican estrictamente acciones encaminadas a la aplicación de la ley. Sino que se relacionan más bien con la aplicación de una serie de estándares de calidad de vida (Thacher, 2014:123

Esta vaguedad también da lugar a que la actuación policial sea susceptible de utilización política. De forma que la actividad policial adquiera ciertos tintes violentos, y también que sea identificada con una forma de hacer policía más agresiva y discrecional, e incluso implicando una tolerancia menor respecto a determinadas situaciones que puedan darse en las calles y con relación a determinados colectivos vulnerables.

Esta reflexión entronca con el estudio y el nexo establecido entre esta función y determinados estilos policiales. Nos referimos principalmente a la teoría de las ventanas rotas y a la policía de tolerancia cero. La investigación científica en este campo ha incidido en la relación entre desorden y delito, por lo que el paradigma dominante y la perspectiva de estudio han girado en torno a la capacidad policial para mantener el orden y su influencia en la comisión delictiva (Thacher, 2014:141).

Uno de los asuntos clave, es este contexto, será precisamente, cómo deben entender las autoridades el propio concepto de orden público, y qué técnicas, son las adecuadas para cumplir esa misión (Thacher, 2014:141). ¿Qué se entiende por desorden público? Autores como Harcourt (2001, citado por Kubrin, 2008:203), señalan que el desorden es una construcción social, variable y predispuesta contra las clases bajas.

Retomando alguna de las definiciones que hemos tenido ocasión de estudiar para el presente trabajo, es preciso señalar que el significado de mantenimiento del orden ha ido cambiando. Como veremos, hay definiciones generales y otras que tratan de aterrizar el concepto en situaciones concretas. Por ejemplo, Jar Couselo (1999:215), señala que, en una sociedad democrática y compleja, el mantenimiento del orden debe entenderse como el equilibrio entre las diferentes fuerzas sociales y el establecimiento de cauces de resolución de los conflictos inherentes a sociedades de este tipo, lo que implica enfrentarse de forma permanente a situaciones de conflictividad, al mismo tiempo que se tratan de prevenir.

Por su parte, Mawby (2003: 41) pone de manifiesto el papel policial durante los primeros años de la década de los 80, coincidiendo con el gobierno conservador de Margaret Thatcher, y en los que la policía, mediante el mandato de mantenimiento del orden, era utilizada como arma arrojadiza de las políticas del gobierno frente a las huelgas y sindicatos mineros. En este sentido, y como señala este autor, es muy complicado que la Policía se desligue totalmente de la política, al mismo tiempo que la función de mantenimiento del orden, actúa como sinónimo de mantenimiento del statu quo.

Por su parte Thacher (2014:122), identifica el mantenimiento del orden con la regulación, la definición y la resolución de conflictos que normalmente, tienen que ver con el uso que las diferentes personas o colectivos hacen del espacio público. De esta forma, el mantenimiento del orden se conecta con problemas de naturaleza social y vecinal, enfocando el asunto, no tanto en su relación con el delito, sino con la forma en que Goldstein<sup>23</sup> entendía esta función, en tanto que un trabajo de resolución de aquellos problemas que se consideran substantivos de la Policía (Thacher, 2014:132).

---

<sup>23</sup> Herman Goldstein (1979) es uno de los grandes estudiosos de la función policial. Para este autor, aunque los agentes de policía tengan la capacidad para aplicar la ley (poder coercitivo), no significa que la aplicación y vigilancia del cumplimiento de la ley sea ni la única, ni la principal actividad de la policía. En su opinión, la esencia del trabajo policial reside en la capacidad para dar respuesta a una amplia variedad de problemas sociales y de comportamiento que surgen en la comunidad. Lo que va a definir y caracterizar un cuerpo policial orientado a la solución de problemas, es su capacidad para, en constante interacción con los vecinos de su área de actuación concreta (ya sea un barrio, un distrito o una localidad), identificar y generar una respuesta para los problemas sociales cotidianos, no únicamente delitos, sino también otros que afectan a la seguridad y a la salud social de los ciudadanos. En definitiva, la función policial no puede limitarse a abordar los problemas como hechos puntuales y aislados, sino que debe intentar profundizar en su conocimiento, tratar de llegar a la etiología del problema para dar cuenta de los síntomas que a menudo ocasionan problemas de forma repetida.



## 2.2. *¿Agentes de la ley o agentes de paz?*

Gran parte del trabajo sobre la naturaleza del papel policial y sobre la identidad de la Policía ha sido llevado a cabo en el ámbito anglosajón, donde surgen la mayoría de teorías en torno a la función policial. Autores como Tim Newburn (2008:94) sintetizan de forma magistral tres décadas de investigación en torno a la función policial y los roles asociados a la misma. Durante la década de 1960 destaca el trabajo llevado a cabo por Banton (1964), quien señala que quizá los agentes de policía debían ser vistos en mayor medida como agentes de paz, en lugar de como agentes de la ley. Se rescataba así un viejo concepto, presente en los principios fundacionales que Robert Peel estableció en 1929 para la Policía Metropolitana de Londres, considerada el germen de la Policía moderna.

Continuando con el estudio sobre las funciones esenciales del trabajo policial, Cain (1979, citado por Newburn, 2008:95), argumenta que la policía puede ser definida con relación a su competencia clave, el mantenimiento del orden. Como hemos visto, los cuerpos de Policía modernos se ocupan de una amplia variedad de funciones, generalmente agrupadas bajo la aplicación de la ley, el control del delito y el mantenimiento del orden. Podemos decir que se trata de las definiciones o categorías funcionales que han prevalecido a lo largo del siglo XX.

También surgen los debates en torno a las respuestas policiales predominantes, es decir, aquellas organizaciones policiales que dotan sus estrategias de actuación con un carácter formal y legalista o por el contrario tratan de asumir un papel más orientado al servicio. En ese tipo de definiciones de la función y la identidad policial se enfatizan determinadas dimensiones del trabajo sobre otras.

Es evidente que la dicotomía existente en la función policial y la aceptación generalizada de esta idea en el estudio de la Policía nos lleva a discutir sobre el papel de la policía, y a distinguir una especie de naturaleza dual, al hablar de la policía como una fuerza, cuya principal competencia es la aplicación de la ley, y también como un servicio público, que actúa en relación con una amplia variedad de problemas sociales.

Además, junto a las perspectivas que toman en cuenta el rol de la organización, surgen también los estudios sobre el agente de policía individual. Es muy interesante cómo los teóricos en este asunto y también los políticos tienden a hablar de los policías como

agentes de paz, si se quiere enfatizar la labor preventiva y de servicio, en oposición a agente de la ley, si por el contrario se trata de resaltar la labor reactiva y legalista.

Es evidente que los agentes no pueden programar sus encuentros o actuaciones con los ciudadanos, como señala Reiner (2010:144) el carácter de una intervención policial<sup>24</sup> no está predeterminado por la llamada inicial o requerimiento de servicio realizado por un ciudadano. Por lo tanto, es muy complicado pretender un rol, a priori, como agentes de paz o, como agentes de la ley, ya que estos son tipos o figuras ideales, y generalmente el policía actuará utilizando cauces intermedios que garanticen la ponderación de los valores en juego y el establecimiento de cierto orden.

Las decisiones tomadas por los policías se verán condicionadas e influenciadas en gran medida por la organización. Pues ésta tenderá a homogeneizar las formas de actuar de sus agentes. En el caso de la Policía esta tendencia se define en función de elementos operativos como las órdenes de servicio, los códigos internos de funcionamiento, y de forma reciente, por aquellos sistemas de gestión de la calidad y evaluación (Fernández e Yñiguez, 2014:95). El agente de policía tiene competencia para gestionar situaciones en las que es preciso el uso de la fuerza, el mandato que asumen implica grandes dosis de incertidumbre e indeterminación, tanta como la cantidad de situaciones o contingencias a las que pueden verse expuestos.

Como señalábamos, la simplificación de la labor policial ha contribuido a la búsqueda de tipos o modelos ideales de función policial, también a incentivar la creencia de que ciertos apriorismos sobre el rol policial son plausibles. Esta reducción conceptual tiene lugar tanto por parte del público, como de los profesionales, políticos y medios de comunicación. Se tiende a buscar un modelo policial de corte tradicional, asentado en la lucha contra el delito y en la aplicación de la ley. Como reacción, surgen filosofías de actuación policial de carácter comunitario y proactivo.

---

<sup>24</sup> Para Robert Reiner (2010:143) existen dos dimensiones que fundamentan diferentes actuaciones policiales. La primera de ellas es si el policía en su interacción con el ciudadano, va a encontrar acuerdo o conflicto. El segundo es si el policía, en el transcurso de su actuación, va a utilizar recursos estrictamente legales como el cacheo o el arresto, que constituyen medios inherentemente coercitivos, o por el contrario implementará instrumentos alternativos como la mediación, directamente relacionados con la función policial entendida como servicio público.



En este sentido, el componente personal en el quehacer policial suele relegarse a favor de la jerarquía, la normativa, y demás cauces burocráticos establecidos en el trabajo diario en el común de las actuaciones. Además, se tiene la experiencia y el ciudadano sabe, que el policía legitima gran parte de su actuación en la posibilidad de aplicar la ley y utilizar la fuerza, así como en la autoridad que significa pertenecer a un Cuerpo de Policía determinado (Reiner, 2010:144).

Otro argumento muy importante lo constituye el hecho de que la práctica policial en la actualidad implica un grado de exigencia mayor por parte de los ciudadanos, que cada vez requieren respuestas más complejas. Nos referimos a que la sociedad demanda soluciones concretas, con un elevado nivel de conocimiento y de implicación por parte de los agentes. Además, la búsqueda de soluciones alternativas, como puede ser la implementación de procesos de mediación requiere mayor preparación policial. De forma general se acepta que, hoy en día, el papel policial va más allá del control del delito, e incluye un campo de acción muy amplio, que va desde preocupaciones de los ciudadanos a problemas en los barrios, o cuestiones de seguridad más graves. Los cuerpos de Policía, como señala Jar Couselo (1999:215) se convierten en servicios públicos de protección, cercanos a los ciudadanos, cuyos objetivos generales comparte.

En este sentido, la tradicional distinción entre prevención y reacción carece hoy en día de la suficiente utilidad para abarcar las actuaciones de los profesionales, en tanto en cuanto, igual que ocurre con otras nociones, tradicionalmente unidas a la Policía tienden a mitificar y simplificar la labor policial. Explicaremos esta idea a lo largo de los siguientes párrafos. Como señala Martín Fernández (1992:169) la prevención y la represión forman parte de un continuo interrelacionado que impide restringir la actuación policial u orientar la labor policial únicamente, en uno de los dos sentidos.

Manteniendo los diferentes razonamientos sobre los que venimos teorizando, no es menos cierto que, las organizaciones policiales son organizaciones fuertemente burocratizadas, carácter que refuerza la idea de que la policía se dedica a la aplicación de las leyes, concretamente a la aplicación de la ley penal. La formación de los agentes y la gestión interna de la organización y el trabajo policial tienden a reflejar las especializaciones de cumplimiento penal formal, por ejemplo, en la forma en la que se denominan las unidades clave en función de determinados delitos y también en la forma en la que el código penal determina la labor policial (Neocleous, 2010: 173).

Los cuerpos policiales han legitimado, en gran parte su existencia, en base al objetivo general de aplicación de la ley. Si bien, como hemos señalado, a lo largo del siglo XX, el desarrollo de la organización implica ir más allá del mero cumplimiento de la ley y la aplicación discrecional de la profesionalidad. Por lo que, sin seguir una lógica en cuanto a su cronología, surgen las ideas de mantenimiento del orden, prestación de servicio, policía comunitaria o agentes de paz.

Es interesante estudiar cómo las tres últimas décadas han sido determinantes en el surgimiento y recuperación de la función policial referente al servicio público y también a la de prevención del delito, así como en la escenificación de ese continuo interrelacionado al que se refería Martín Fernández, y que recogíamos unas líneas más arriba. Así, durante la década de 1980 era importante para la Policía recuperar una imagen social, y también una realidad policial asentada en la idea de servicio, en contraposición a la idea de Fuerza. Este esfuerzo por reformular los objetivos, y al menos en teoría, la práctica policial vino determinado, tanto por la necesidad de reaccionar frente al escaso apoyo popular y baja satisfacción social con el trabajo de la policía, como por la incipiente ola de carácter empresarial que adquiría fuerza en el diseño de las diferentes políticas públicas. Así en este contexto se esgrime que los policías no son meros agentes de la ley, y se recupera un término existente especialmente en el ámbito anglosajón, aunque en desuso, el de agentes de paz (Alderson, 1984, citado por Newburn, 2011:94).

Un movimiento similar se produce respecto a la función relativa al control del delito, cuyo énfasis se sitúa en la prevención. Decimos que este fenómeno es similar ya que se trata de recuperar la función de prevención del delito, clave también en los principios fundacionales de la policía, pero que, durante años, pierde protagonismo en favor a la "lucha contra el delito". Es a finales de la década de 1970 y principios de 1980 cuando se revitaliza esta idea junto al emergente concepto de Policía Comunitaria, y junto a la tesis que defiende que no podemos esperar que la Policía se encargue de la prevención del delito por sí sola, sino que en un primer momento requiere del apoyo de la sociedad, para posteriormente implicar también a otras agencias e instituciones en los asuntos de seguridad.

Parece que en las últimas décadas la discusión en torno al papel de la Policía va más allá de la dicotomía fuerza/servicio de la que venimos tratando. Surgen nuevos debates que afectan a los diferentes modelos de función policial, así como a los modelos organizativos. Algunos de los argumentos con mayor impacto tienen que ver con la pluralidad experimentada por los cuerpos de policía; también con lo que se conoce como transnacionalización, o con la presión de diferentes actores internacionales por democratizar la función policial en países en vías de desarrollo; la militarización (Maguire, 2014:85); así como con el desarrollo de nuevas tecnologías y las teorías en torno a la cultura de la seguridad en una sociedad moderna asentada en la noción de riesgo.

En este contexto, autores como Ericson y Haggerty (2002:238) desarrollan la idea de la organización policial, como una organización que gestiona conocimiento, en un modelo de sociedad del riesgo:

*Risk society is comprised of institutions that organize in the basis of knowledge of risk. These institutions expend a significant proportion of their resources on the production and distribution of knowledge of risk. This knowledge is used to manage populations, provide security, and take risks. The police are at the fulcrum of risk communication among institutions.*

Decíamos al principio que los agentes de policía se habían convertido en profesionales en la gestión de información. Es importante señalar, también al hilo de esto, la enorme influencia que ha tenido el desarrollo de las nuevas tecnologías en el trabajo policial. En este sentido, a la discusión sobre si la policía es más una organización garante de las leyes o de mantenimiento del orden, o un proveedor de servicios para la resolución de conflictos, se suma la perspectiva de la gestión de la información, el conocimiento y la vigilancia de los espacios. Y como tal, se le asigna un quehacer que gira en torno a un modelo policial basado en la inteligencia, en la recolección, el análisis y la transmisión de información. Del mismo modo que, también la vigilancia, se convierte hoy en día en una de las respuestas institucionales favoritas a la hora de tratar una gran cantidad de problemas sociales (Haggerty, 2012:235).

Estamos de acuerdo, por tanto, en que el debate en torno a la función policial es fuente inagotable de nuevos enfoques, en los que el rol, siempre cuestionado del agente, es más complejo. No obstante, el debate en torno a la dicotomía prevención/reacción y fuerza/servicio, no parece superado. Ya que los mitos simplificadores de la función policial, entre la opinión pública, las políticas públicas y en la cultura de la propia organización, hacen difícil superar esta visión dicotómica, como si una tuviera que imponerse a la otra, pues las dos son partes necesarias del fenómeno que implica la función policial.

### 2.3. *Evolución, vaguedad y mitos.*

Hemos tenido ocasión de ver a lo largo del epígrafe, que el desarrollo de las funciones policiales depende en gran medida de variables como el desarrollo de nuevos modelos organizacionales, nuevas tecnologías, ideologías políticas, miedos sociales, implementación de políticas criminales, tendencias en los comportamientos delictivos y nuevas formas de delincuencia, entre otros. Haggerty (2012:235) utiliza esta enumeración para señalar la importancia creciente que ha ido adquiriendo la vigilancia y la gestión de información de la mano de las nuevas tecnologías en el trabajo policial, pero sin duda nos es de gran utilidad para establecer una analogía con la evolución general que han experimentado los diferentes desarrollos que integran la función y el rol policial.

En este punto, reiteramos que tratar de enmarcar los objetivos y funciones policiales implica también explicar los patrones de continuidad y cambio dados en ambas categorías. En gran medida porque la Policía es una institución social sometida a un escrutinio constante, siendo una de las vertientes más importantes de nuestro trabajo la identificación de variables, actores o circunstancias de diversa índole que sitúen a la organización policial bajo un foco permanente de crisis y necesidad de reforma constante.

El tercer aspecto fundamental presente en el análisis del rol policial tiene que ver con el establecimiento de cierta vaguedad e imprecisión presentes en su definición. Característica esta última que teníamos presente cuando tratábamos de la función de mantenimiento del orden<sup>25</sup> o de la función de prevención del delito.

Otra idea persistente a lo largo de esta reflexión tiene que ver con el mito en torno a las funciones de aplicación de la ley y mantenimiento del orden como fines últimos del proyecto policial, donde asumimos que el trabajo policial requiere la aplicación de la ley penal en un porcentaje minoritario de las actuaciones.

---

<sup>25</sup> El mandato esencial de la función policial, históricamente y en términos de demandas concretas sobre la policía, radica en la ya señalada difusa actividad de mantenimiento del orden (Reiner, 2010:208).

La gran mayoría de las intervenciones están relacionadas con problemas de convivencia o incidentes, que generalmente constituyen situaciones de corte administrativo, nos referimos a requerimientos de “servicio” y no tanto a la resolución de delitos graves, o problemas de seguridad importantes que terminen con una detención, por ejemplo, o con consecuencias penales para las personas implicadas. El tiempo que la policía emplea directamente en situaciones que suponen hechos delictivos serios es minoritario (Mawby 2003: 41).

Esta idea está de acuerdo en que las representaciones sociales y políticas de la actividad policial<sup>26</sup>, que normalmente se identifican con el patrullaje, la persecución y detención de delincuentes, no coinciden con lo que la policía de hecho hace, ni tampoco con lo que está llamada a hacer. Siguiendo con este mismo razonamiento, existe cierta contradicción entre lo que la policía hace (asumimos la tesis de que dedica una parte mayor del esfuerzo a solucionar problemas y comunicados de emergencia recibidos a través de las emisoras), y lo que los tipos y representaciones ideales, que se asientan sobre modelos puros de actuación, teorizan sobre la función policial.

En este sentido, las políticas públicas de seguridad, en un intento por incentivar la función policial proactiva y de servicio, han tratado de superar la visión de la policía como “apaga fuegos”, en favor de modelos policiales considerados más eficaces, más cercanos al ciudadano y orientados de nuevo, hacia el ideal que subyace en el planteamiento original y fundacional de la policía moderna basado en la prevención del delito.

La realidad es mucho más compleja, como señala Albert Reiss<sup>27</sup> (1983, citado por Jar Couselo, 1999:215) el trabajo de la Policía es problema de todos los ciudadanos, ya que es el único servicio de nuestras comunidades para las ocasiones críticas.

---

<sup>26</sup> Estas falsas creencias en torno a la Policía contribuyen sin duda a procesos de simplificación que promueven tipos o estilos ideales de actuación policial. Así, se tiende a considerar que el verdadero policía es el que persigue a los delincuentes, y realiza funciones de mantenimiento del orden. Frente a otras funciones que no se consideran verdaderamente un trabajo policial.

<sup>27</sup> Ver entrevista de Lawrence Sherman a Albert Reiss  
<https://www.youtube.com/watch?v=wVaUZJSCabA&t=601s>

Efectivamente, la Policía acude a una gran cantidad de avisos por problemas que no están relacionados con la seguridad, y que no están asignados a otros Cuerpos o Servicios públicos. De tal forma que de manera inmediata todo el mundo los asocia con una función disponible durante las 24 horas del día, los 365 días al año.

Una parte importante de la función policial implica un trabajo que podemos denominar residual<sup>28</sup>, o también podríamos llamarlo como de último recurso. Este es uno de los aspectos más reconocidos y estudiados de la función policial, el cual plantea además una preocupación para los cuerpos de Policía. Si bien es ampliamente asumido que la mayor parte de los Cuerpos de Policía de los Estados democráticos tienen el mandato de proveer un servicio a los ciudadanos que va mucho más allá que el énfasis exclusivo en el control del delito y el mantenimiento del orden.

Otro aspecto fundamental, es la dificultad que plantea el componente personal de cada agente. Como en cualquier otra profesión en la que entran valores en juego, y se presentan conflictos en la práctica diaria: ¿se toman decisiones adecuadas cuando se plantean problemas y conflictos de valor? Muchas de los requerimientos podrán solucionarse con actuaciones protocolizadas, con mecanismos estandarizados, pero otras muchas situaciones requerirán algo más, que estará presente o no, en habilidades personales y profesionales del policía actuante.

De tal forma que la discrecionalidad y las capacidades personales del agente estarán presentes, pero también lo hará la cultura de actuación e implicación predominante<sup>29</sup> en la organización de policía de que se trate.

---

<sup>28</sup> Kelling y Moore (1988:3) en *The evolving strategy of policing* señalan que principalmente durante la primera mitad del siglo XX, la Policía estaba estrechamente vinculada con los políticos, durante este período conocido como la “*era política*”, la Policía prestaba un conjunto importante de servicios a los ciudadanos, al margen de su actividad de control del delito o mantenimiento del orden. Por su parte, Scott y Goldstein (2005:1), inciden también en este aspecto. Señalan que las llamadas de los ciudadanos pueden responder a problemas de cualquier tipo, y demandar actuaciones policiales que requieran actuaciones extraordinariamente variadas, bajo la creencia extendida de que la Policía está preparada para afrontar cualquier situación, y además “está para eso”. Muchas situaciones y problemas recaen en la policía, por fallos o vacíos existentes en otros servicios, la ausencia de responsabilidad ciudadana, de empresas, o de otras organizaciones.

<sup>29</sup> Veremos más adelante como determinados sistemas orientados a la dirección por objetivos y la medición del rendimiento pueden condicionar la actuación de los agentes, y también la cultura de actuación de la propia organización, fomentando acciones racionalizadas, de carácter burocrático y de mero cumplimiento de estándares.





#### *2.4. ¿Qué enfoque inspira la función policial en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad española?*

Nuestro análisis aspira a una comprensión social del fenómeno de la función policial en nuestro país, contexto en el cual entendemos que una sencilla y breve alusión a la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad española puede ser muy útil. De forma que seamos capaces de complementar el estudio de la función policial y ejemplificar otro ámbito en el que, a pesar, de existir una tasación de las funciones policiales, a menudo, éstas son un decálogo de actuaciones que resultan un tanto pobres a la hora de contemplar la complejidad de la función policial, y en ocasiones son también origen de duplicidades y problemas de colaboración entre las distintas organizaciones policiales. Para ello nos gustaría ir citando algunas de las ideas recogidas en la ley y que suscitan nuestro interés.

Más allá de los contenidos estrictamente jurídicos, es decir, de los preceptos que tasan los principios básicos de actuación, así como las diferentes competencias de los Cuerpos de Policía nacionales, autonómicos y locales, la Ley Orgánica 2/86, no deja entrever demasiado acerca del modelo policial deseable.

Las competencias no se definen con un grado elevado de detalle, limitándose a enumerar las previstas para los diversos ámbitos territoriales<sup>30</sup>. Si nos ocupamos del análisis funcional de los Cuerpos de policía de naturaleza autonómica y local, tendremos que acudir a las leyes de coordinación publicadas en el ámbito autonómico, si bien en la mayoría de los casos estas leyes se limitan a realizar una mera trasposición de la Ley Orgánica.

---

<sup>30</sup> Cualquier análisis que se proponga en el presente trabajo habrá de tener en cuenta la complejidad del sistema policial español. Caracterizado por la pluralidad de organizaciones policiales dependientes a su vez de administraciones públicas diversas, es decir, determinado por su descentralización. Esta dependencia puede ser estatal, autonómica y local. En la mayor parte del territorio español existe un sistema policial estructurado en dos niveles territoriales, estatal y municipal. El primero ocupado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y el segundo por las policías locales. Esta organización tiene lugar en 14 de las 17 Comunidades Autónomas. En las tres restantes el sistema policial cuenta además con organizaciones policiales autonómicas.

Es importante señalar que el régimen jurídico de los Cuerpos policiales delimita, en gran medida, la implementación de cualquier modelo policial, en tanto en cuanto, determina aspectos competenciales básicos, y también la relación con otras fuerzas y cuerpos de seguridad.

En el caso que nos ocupa, se recoge con énfasis el desarrollo de los principios básicos de actuación, es decir, aquellos preceptos que actúan como ejes fundamentales en torno a los cuales se implementan las funciones policiales. Estos principios condicionan la función policial, y dotan de un marcado carácter legalista, jerárquico y profesionalizado al sistema policial.

Veamos a continuación, qué funciones esenciales contempla la ley, como propias de la organización policial, al hilo de la temática que hemos seguido en este epígrafe. Del texto se deduce que la misión fundamental implica garantizar el libre ejercicio de derechos y libertades, objetivo especialmente vinculado al ordenamiento constitucional. La Ley lo recoge utilizando los siguientes términos:

*“La constitucionalización del tema de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es una necesidad y una lógica derivación de su misión trascendental, en cuanto a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades recogidos en el título I de la Constitución. La promesa o juramento de acatar la Constitución no es un mero trámite o formalismo, sino un requisito esencial, constitutivo de la condición policial, y al mismo tiempo, símbolo y emblema de su alta misión”.*

La función de mantenimiento del orden y la seguridad pública<sup>31</sup> es la que encontramos citada en más ocasiones. Ambos conceptos se recogen unidos. A pesar de que no se explica qué implica para la función policial y para el rol policial mantener el orden, encontramos una referencia en situaciones de grandes concentraciones humanas.

---

<sup>31</sup> El preámbulo de la Ley Orgánica recoge en su parte tercera, que la Guardia Civil, en tanto cuerpo estatal, debe considerar no solamente normal su actuación en este ámbito, sino que debe ser la función en la que deben concentrarse, en su mayor parte, las misiones y servicios asumibles por esta organización.

Es decir, que la función se entiende en sentido estricto, con relación a la actividad reactiva de restablecimiento del orden en situaciones en las que concurren un gran número de personas y en la que se vea alterada la paz pública. Nos referimos a desórdenes que se puedan producir en manifestaciones, eventos deportivos, entre otros.

Encontramos en la ley expresiones del tipo “*auténtica misión en la sociedad actual*”, “*misión trascendental*”, “*símbolo o emblema de su alta misión*”, “*funciones naturales y constitutivas de toda policía*”. Son expresiones que dan a entender el enfoque comprensivo que adopta la ley, sin embargo, desde nuestro punto de vista, y como venimos señalando, la normativa es ambigua, y no permite inferir demasiadas aclaraciones sobre el rol y la función policial que se pretende.

Encontramos también alguna referencia somera a la función o rol de servicio público en los siguientes términos:

*“La activa e intensa compenetración entre la colectividad y los funcionarios policiales (que constituye la razón de ser de estos y es determinante del éxito o fracaso de su actuación), hace aflorar una serie de principios que de una parte manifiestan la relación directa del servicio de policía respecto a la comunidad, y de otra parte, como emanación del principio de constitucional de igualdad ante la ley, la exigen la neutralidad política, la imparcialidad y la evitación de cualquier actuación arbitraria o discriminatoria. Por encima de cualquier otra cosa, la Ley pretende ser el inicio de una nueva etapa en la que se destaque la consideración de la policía como un servicio público dirigido a la protección de la comunidad, mediante la defensa del ordenamiento democrático”.*

La relación con la comunidad se contempla para recoger una serie de principios de actuación que impidan que la organización se corrompa con motivo de los contactos ciudadanos o realice cualquier acción indebida o que implique abuso de su posición. Por otra parte, la relación con la comunidad es de protección, es decir, los ciudadanos son actores pasivos que se mezclan con la policía, pero no se contemplan relaciones de colaboración e intercambio entre ambos. También se deriva la preeminencia de la Ley, medio y fin para la función policial en la Ley Orgánica española.

Es importante decir que hemos intentado extraer la mayoría de las referencias utilizadas para esta reflexión en el preámbulo de la ley. Pues no estábamos tan interesados en el valor normativo de las funciones taxativamente recogidas en los artículos, como en intentar identificar el sentido de las decisiones legislativas o políticas, en lo referente al rol de los cuerpos de policía en España.

### 3. Estructura policial.

La organización policial ha constituido un importante elemento de análisis en criminología, también en el ámbito de la sociología de las organizaciones y en el campo de las políticas públicas de seguridad. En este sentido y teniendo en cuenta que en este epígrafe nos ocuparemos de aspectos estructurales, es importante señalar, que la mayoría de bibliografía y estudios realizados sobre la Policía en España, así como sobre las reformas acometidas hasta ahora tienen un claro trasfondo organizacional y estructural, en detrimento del componente funcional (policing). Esto es así, ya que la mayoría de las reformas se han preocupado de aspectos relacionados con la distribución territorial de los diferentes cuerpos policiales, su organización interna y la distribución competencial entre éstos. Sin plantear, como veremos más adelante, políticas públicas tendentes a delimitar un modelo de actuación policial determinado.

Realizamos esta pequeña aclaración, pues a lo largo del trabajo, y en la exposición del estado de la cuestión, hemos tratado de diferenciar el concepto organización y el de función policial, ya que, para nuestro objetivo principal de investigación, en su afán por explicar las lógicas de cambio y la reforma policial, esta dicotomía será de ayuda.

Sin duda la distinta configuración y las variaciones en la estructura influyen de forma directa en la prestación del servicio, y por tanto en la capacidad o imposibilidad para implementar un modelo de actuación policial determinado. Ambos conceptos son dependientes, pero conviene insistir en su distinción conceptual.

Cuando se trata de explicar la estructura y principales características organizativas de la Policía, se plantean dos importantes perspectivas de análisis. Ambos enfoques, presentes en cualquier organización, responden al componente macro o sistémico y al micro. El componente macropolicial tiene que ver con el entorno<sup>32</sup> de la organización. Por tanto, esta perspectiva incorporará el contexto específico en el que opera la Policía y afecta directamente a la organización y función policial. Este enfoque requiere la caracterización

---

<sup>32</sup> La teoría de la contingencia se aplica en el estudio de la organización policial por autores como Lovrich (2005). Esta teoría trata de explicar los cambios y las innovaciones que tienen lugar en una organización. Por ejemplo, ¿por qué el cambio se da entre las organizaciones en términos de innovación y diseño estructural?, y tratar así de determinar qué factores ejercen una influencia importante en el cambio organizacional.

de la estructura policial dependiente de su entorno y, como veremos, de los demás actores que, de una forma u otra, condicionan su actividad. El segundo enfoque responde a un enfoque *micropolicial*, centrado en la configuración interna de la organización (Fernández e Yñiguez 2014:177).

Hemos de señalar que la perspectiva macropolicial se aborda también en diferentes apartados de nuestro trabajo. Fundamentalmente cuando tratamos aspectos relacionados con la conformación de la legitimidad policial. También cuando incidimos en la descripción de los principales procesos de cambio, contextualizamos a la organización policial, y cuando de forma específica ponemos de manifiesto la influencia que para la misma han tenido los procesos de fragmentación y pluralización en el ámbito de la función policial. Así mismo, cuando incardinamos la reforma de la organización policial en la agenda política, enunciamos la importancia del poder político en la operativa interna, a través por ejemplo de políticas vinculadas con el paradigma de la Nueva Gestión Pública o medidas derivadas de los procesos de populismo punitivo.

La Policía actual se encuadra dentro de un sistema de seguridad complejo. Esta afirmación es válida en cualquier contexto, debido a la generalización de procesos que implican la fragmentación de los actores encargados de la seguridad. Complejidad que radica, no únicamente en la multiplicidad de actores implicados en su provisión, sino también en la dificultad creciente a la hora de explicar el significado que esta dimensión ha alcanzado para las personas en la sociedad actual. Junto a las instituciones tradicionales integrantes del sistema penal, y otros servicios de Urgencias y Emergencias, participan otra serie de actores de carácter público y privado.

Así, los Cuerpos de Policía se configuran como organizaciones grandes y complejas, con un alto nivel de estructuración y funcionamiento debido a la enorme cantidad de medios humanos y materiales con los que cuentan y a las dificultades de adaptación a un entorno y competencias complicadas.

En varias ocasiones dentro de este trabajo, se ha hecho referencia al carácter jerárquico que presentan las organizaciones policiales, derivadas de su naturaleza militar y de la importancia del cumplimiento de las normas. Como señala Guillén (2012:158). En las organizaciones policiales prima la jerarquía, el número de mandos, de escalas y las relaciones verticales que se establecen desde la cúspide a la base. La configuración de

este esquema dará idea del nivel de burocratización y de la mayor o menor flexibilidad con la que cuenta la organización en la toma de decisión.

Diversos autores incardinan sus trabajos dentro del paradigma clásico de la sociología de las organizaciones y centran la atención en aquellos procesos de homogeneización que durante las últimas décadas han experimentado las diferentes agencias policiales. Como señala Maguire (2014: 68), la idea de las organizaciones a menudo se asimila con el concepto de la *Jaula de Hierro* enunciado por Weber. La metáfora utilizada hace referencia a la creciente necesidad de la sociedad moderna por alcanzar cada vez mayores cotas de racionalidad. En este contexto se utiliza para tratar de entender las lógicas y la naturaleza de las organizaciones de policía, en cuanto organizaciones caracterizadas por estructuras amplias y complejas. Por tanto, el paradigma de la burocratización y racionalización nos parece adecuado para caracterizar la organización policial.

A través de la teoría de la *Jaula de Hierro*, se describen organizaciones mecanizadas, que utilizan procesos mercantiles en su funcionamiento, y que promueven valores impersonales. En este contexto, la Policía no se considera una excepción. La creciente burocratización responde a los intentos crecientes por favorecer la calidad de las actuaciones. Los niveles de eficacia y eficiencia pretendidos, junto con la búsqueda constante de legitimidad social policial, son indicadores que influyen en la racionalización y mecanización de ésta. La organización debe presentarse al público de forma exitosa. Como señala Torrente (1997:39), la estructura orgánica y la dinámica de control policial (la función policial), responden a la necesidad de controlar el riesgo, mantener su autoridad (y su legitimidad) y racionalizar los recursos de la organización.

Por su parte Ritzer (1983) señala que las instituciones operan de acuerdo con cuatro principios fundamentales, estos son la necesidad de calcular y predecir, la eficiencia y el control. Variables que de forma conjunta configuran un sistema racional, y que han sido capaces de generar beneficios para las organizaciones y los consumidores, y por tanto a la expansión de estas lógicas de funcionamiento. Este autor acuña el término de *Mcdonalización* para explicar este fenómeno en las organizaciones, de forma que éstas darían lugar a una quinta variable, la producción de irracionalidades, que terminarían por anular las cuatro variables precedentes.

Sin duda, también el entorno de trabajo y la tecnología<sup>33</sup> de la función policial condicionan aspectos estructurales. Wilson (1989, citado por Worden y McLean, 2017:15) describe los departamentos policiales como “*organizaciones de respuesta y adaptación*”. Las organizaciones policiales se caracterizan por la dificultad que encuentran los mandos para observar y evaluar el impacto que tienen las actuaciones de sus agentes. El trabajo policial se desarrolla la mayor parte del tiempo sin supervisión, los agentes a pie de calle desempeñan tareas en un entorno lleno de incertidumbre y situaciones contingentes, de forma que las consecuencias y efectos de la actividad dependen de una gran cantidad de factores externos e impredecibles. Junto a estos factores, la información sobre las actuaciones a menudo es recogida por los propios policías, de forma que las evaluaciones de tipo científico, cuando se realizan, plantean muchas dificultades a la hora de estudiar la efectividad de las intervenciones.

Otra forma de catalogar la estructura organizativa policial en función de sus características funcionales es la que realiza Lipski (2010), autor que identifica los departamentos policiales como “*burocracias a pie de calle*”. En este tipo de estructuras sus miembros tienen una capacidad discrecional amplia, que ejercen en las interacciones y contactos que mantienen con los clientes de la organización. Los profesores, los trabajadores sociales y los policías, entre otros, son burócratas a pie de calle que deben tratar con una serie de condiciones que de manera crónica operan en su ámbito de trabajo: recursos inadecuados, vaguedad, ambigüedad, y a menudo objetivos organizacionales contradictorios. Los agentes de policía son fundamentales a la hora de implementar cualquier política pública de seguridad. En este sentido, se ven obligados a desarrollar una serie de respuestas o mecanismos de adaptación para gestionar su contexto de trabajo. A menudo, estas prácticas resultan disfuncionales para sus destinatarios y para la implementación de la política en cuestión, pero permiten a los profesionales continuar.

---

<sup>33</sup> La tecnología de la organización policial implica la transformación de los problemas de los ciudadanos en resultados organizacionales, esta actividad requiere mucha intensidad, requiriendo de los agentes que evalúen las contingencias que entran en juego en una determinada situación, elijan un curso de acción tomando en cuenta sobre la base de la evaluación realizada. La labor y la tecnología de la función policial requieren, por tanto, de la discreción y el criterio que la sociedad otorga a las ocupaciones consideradas profesiones, que como decíamos gestionan valores sociales importantes (Worden y McLean, 2017:182).



Los trabajadores hacen los trabajos de forma rutinaria y reformulan las tareas para eliminar las discrepancias entre el ideal y lo alcanzable realmente, de forma que se minimice la incertidumbre todo lo posible.

Efectivamente, es observable en organizaciones complejas, que como en el caso de la Policía además se encuentran inmersas en procesos de reforma constante, cómo la implementación de procesos racionales, técnicos y burocráticos, dentro de estructuras rígidas, da lugar a lógicas contrarias, esto es, a irracionalidades, ineficiencias y procesos de deshumanización.

Organizaciones más complejas, más tecnocráticas, más militarizadas, que siguen actuaciones mecánicas, procedimientos empresariales e impersonales. Como señala Maguire (2014:88), el tamaño, la estructura y la progresiva militarización, contribuyen de forma conjunta a establecer una serie de principios en los que las personas pierden importancia, donde son categorizadas y procesadas rápidamente, con menos humanidad y más rigidez.

En cuanto a la función policial, cuanto mayor sea el grado de protocolización, menos espacio quedará para la discrecionalidad y más homogeneizado será el servicio. Como consecuencia es posible que las grandes organizaciones de policía, formales y tecnocráticas pierdan como punto de referencia los principios inspiradores de la Policía Comunitaria, que constituyen el fundamento de las reformas policiales llevadas a cabo durante las décadas de los 80 y 90.

Respecto a los procesos que indican una progresiva militarización de la estructura y la función policial, es cierto que identificamos ciertos rasgos como son los rangos, el simbolismo, la disciplina, la jerarquía, derivados del origen propiamente militar de estas organizaciones. Coincidimos en que actualmente es posible identificar ciertos patrones que llevan a la Policía hacia una militarización creciente. Principalmente en el ámbito anglosajón, se identifica una participación mayor de las instancias militares en la vida civil, de la misma forma que la Policía incrementa también el trabajo conjunto con estas instituciones. También dentro de la organización de Policía, algunas de las unidades presentan un carácter paramilitar, éstas son generalmente unidades especializadas que actúan en situaciones de alto riesgo y que requieren habilidades concretas. En nuestro contexto, podemos observar también voces que reclaman una mayor provisión de medios materiales y tecnológicos. Por ejemplo, se ha generalizado el uso del chaleco antibalas,

en muchos contextos se aboga por la introducción de tásers<sup>34</sup> o pistolas eléctricas, y muchos de los vehículos empleados tienen una fuerte impronta militar. La policía debe contar con los medios adecuados para garantizar la seguridad ciudadana y también la suya propia, pero parece difícil garantizar la seguridad, tal y como es entendida en el contexto actual, manteniendo la esencia del mandato policial recogido por Robert Peel en sus principios fundacionales, de forma que permanezcan al margen aquellas medidas y símbolos que potencian los rasgos más duros de la Policía.

Siguiendo el esquema trazado por Fernández e Yñiguez (2014), el diseño de la estructura interna de la Policía responde a una serie de objetivos. Asegurar la jerarquía y la coordinación es uno de los objetivos fundamentales, ¿cuál es el tamaño de la cúspide?, ¿cuántos mandos se establecen? y ¿cuál es el alcance de su dirección y responsabilidad? Otros aspectos organizacionales definitorios tienen que ver con la división interna del trabajo, con los criterios para establecer qué tipo de unidades son necesarias y cómo deben ser coordinadas y agrupadas, así como la mayor o menor centralización en la toma de decisiones. Estas variables tendrían que ver con el enfoque micropolicial en cuanto afectan al diseño de la estructura desde un punto de vista interno.

En esta línea, el carácter estructural de la organización se determinará en gran medida por las unidades que se establezcan y por la forma en la que éstas se distribuyan y se agrupen en el organigrama. En general las unidades se configuran en función de criterios relacionados con la especialización y la especificidad de funciones. Es decir, con base a unos requerimientos de conocimientos y habilidades específicas. Una vez establecidas, de forma que se adecuen a las necesidades del contexto y los resultados esperados, se fijarán otros aspectos importantes como su nomenclatura, los clientes potenciales o el tipo de problemas a los que se plantea dar solución con su puesta en marcha, su distribución y localización geográfica y los turnos y horarios de cada una de ellas, entre otros.

Como señalábamos, también la división interna del trabajo es un aspecto importante, ¿de qué manera se reparte el trabajo con relación al tipo de funciones que se realizan? Las más usuales serán las actividades de patrullaje, recepción de comunicados, quejas y denuncias, atención al ciudadano, investigación y control de leyes y ordenanzas.

---

<sup>34</sup> [https://elpais.com/ccaa/2019/09/24/madrid/1569314586\\_050916.html](https://elpais.com/ccaa/2019/09/24/madrid/1569314586_050916.html)

Todos estos rasgos determinan la estructura de la organización policial. Pero el carácter preponderante de alguna de ellas hace que la organización adquiera su peculiaridad y sea diferente de las demás. Lo que influirá a su vez, directamente sobre la cultura interna de la organización, la función policial y los resultados obtenidos (Fernández e Yñiguez, 2014:181).

La conformación de la estructura también debe tomar en cuenta las circunstancias externas y contingentes que rodean a la organización: variables macropolíticas. Estas últimas estarán determinadas por las dificultades que plantea el entorno y el contexto social en el que se encuentra inmersa la organización. La distribución territorial, el número de efectivos y su media de edad, así como la trayectoria temporal de la organización pueden afectar el funcionamiento interno. Otra variable importante se representa a través de las relaciones de poder que afectan a la organización, tanto las que se establecen a nivel interno, como las que influyen desde el exterior (Fernández e Yñiguez, 2014:180). El poder ejercido en la organización será clave, desde un punto de vista estructural y también desde el punto de vista operativo o funcional. Generalmente las organizaciones de Policía se ven fuertemente influidas por el poder político, a través de cargos públicos directamente encargados del diseño de las políticas públicas de seguridad. Otra fuente importante de poder, son los propios mandos policiales de la organización, pues éstos suelen reunir grandes dosis de responsabilidad, e incluso en momentos de su carrera, no es raro que puedan aglutinar también responsabilidades de tipo político. La tercera pata, es la que encarnan los sindicatos y otras organizaciones profesionales.

Sin duda, la estructura policial, es una variable esencial a la hora de catalogar a una organización policial dentro de un modelo u otro. Recordando que hablamos de modelos entendidos en términos ideales o modelos puros. En este sentido, es común clasificar a las organizaciones de policía en función del nivel de centralización o descentralización en la toma de decisión; también con relación a las funciones que se realizan, de acuerdo con quién es capaz de definir en cada momento las prioridades de la actividad policial; y en función de las relaciones con los ciudadanos. En este contexto surgen las clasificaciones que generalmente se aplican a las organizaciones de policía y que distinguen entre el modelo tradicional, el modelo racional burocrático, el modelo técnico o profesional y el modelo de Policía Comunitaria.

De forma clara, las estructuras policiales, al menos en nuestro entorno presentan fuertes componentes derivados de un modelo organizacional burocrático. De esta forma nos planteamos dos cuestiones importantes. La primera es que no estamos seguros de poder considerar a la Policía Comunitaria como un modelo organizacional al estilo del modelo tradicional o del modelo racional burocrático. Ya que en la filosofía de Policía Comunitaria se aplican consideraciones relacionadas con la función policial, no tanto de estructura y organización, como en los modelos precedentes. La segunda consideración tiene que ver con el hecho de que la persistencia de las estructuras racionales, burocráticas y propias de la gestión privada hace sumamente compleja la implementación de la Policía Comunitaria, dando lugar a inconsistencias y contradicciones.

## Resumen.

Asumir que la Policía y sus actuaciones son legítimas implica que los ciudadanos están dispuestos a obedecer y seguir las instrucciones policiales. Fundamentalmente porque se piensa que se comparten ciertos valores morales con la policía, es decir, existe afinidad moral, y también porque se considera que las actuaciones policiales están bajo el marco de la legalidad. En este sentido, la confianza en la justicia con la que actúa la policía propicia una mayor colaboración ciudadana. Ya que generalmente se asume que el trato equitativo y respetuoso, parece ser el predictor de legitimidad más valorado.

Bradford, Jackson y Hough (2013:14), señalan que la legitimidad también está determinada por la intensidad con la que operan los procesos de control social a nivel local. Es decir, cuando las personas perciben y experimentan sus barrios de un modo ordenado, con un respeto más o menos generalizado hacia las normas, justifican la autoridad policial. Además, se entiende que ese orden social es debido a una función policial llevada a cabo con éxito y entendida en un sentido amplio. En este contexto, la amplia variedad de funciones y procesos desempeñados por la policía contribuyen a reforzar no sólo los mecanismos de control social formal, sino también los de carácter informal. De este modo, el refuerzo en la cohesión social del grupo hace que las personas tengan mayor predisposición para actuar en favor del bien común. Desde una perspectiva instrumental, la eficacia de la organización a la hora de fortalecer los mecanismos de control social informal es determinante.

En este contexto, si invertimos la perspectiva de análisis, tampoco será fácil un entendimiento sobre la explicación que la propia policía da de los procesos de generación de legitimidad. Los ciudadanos reconocerán y justificarán la función policial no sólo en términos de justicia distributiva y procedimental, sino también en términos de competencia policial para contribuir a la cohesión social<sup>35</sup>. No obstante, los agentes pueden percibir que reaccionar de forma contundente y eficaz frente a los riesgos y problemas de autoridad que se presentan en su labor, es la solución más fácil y segura a corto plazo.

---

<sup>35</sup> Como ocurre con los modelos de función policial, las fuentes de legitimidad policial no deben ser excluyentes, es decir, diferentes predictores de legitimidad convivirán dentro de la misma organización policial.

El segundo elemento de análisis tomado en cuenta en este apartado tiene que ver con las funciones y objetivos de la Policía. La discusión sobre el rol policial no es una cuestión pacífica. La Policía tiene unas competencias extraordinariamente amplias, estando llamada a tratar con una gran variedad de problemas, algunos de los cuales implican conductas delictivas y otros no. Generalmente el componente político, o las políticas implementadas en, y con la Policía, suponen una serie de mitos y ficciones construidas alrededor de la organización y función policial. En este sentido, la política suele enfatizar una dimensión de actuación policial para definir la identidad y el papel de una organización de Policía. ¿Agentes de la ley, agentes del orden o agentes de paz?

Como decíamos los modelos ideales o que enfatizan una dimensión del trabajo sobre las demás juegan un papel fundamental en la conformación de la identidad policial. Generalmente el componente político diseña un modelo de actuación policial deseable, y los tipos ideales de rol que pueden encarnar los agentes. Si bien la organización puede moldear el trabajo de los agentes, la propia naturaleza de la función policial impide establecer modelos de actuación predeterminados. Del mismo modo que la compleja demanda social en aspectos securitarios impide restringir y orientar la función policial en un único sentido dentro de la dicotomía reacción-prevención.

Estructuralmente identificamos patrones comunes en cuanto organizaciones de policía más complejas que contribuyen a que sus miembros pierdan importancia de forma individual. Tecnocracia y mecanización, incluyendo procedimientos empresariales e impersonales, son características identificables. En cuanto al impacto de estas estructuras en la función policial, cuanto mayor sea el grado de protocolización, menos espacio quedará para la discrecionalidad y más homogeneizado será el servicio. Como consecuencia es posible que las grandes organizaciones de policía, formales y tecnocráticas pierdan como punto de referencia los principios inspiradores de la Policía Comunitaria, y que constituyen el fundamento de las reformas policiales llevadas a cabo durante las décadas de los 80 y 90.

### III. Idea de reforma y cambio constante en el contexto policial.

El estudio sobre el delito y la respuesta que se le da al mismo ocurre en un entorno social y político determinado, la investigación y la cultura al respecto está condicionada por la reflexión del tiempo y el contexto en que vivimos. Pensar en el delito y en las políticas públicas sobre el mismo, implica tener en mente el contexto cultural y político en el que tienen lugar los hechos. El delito es una construcción social, circunstancial, influenciada políticamente y variable a lo largo de la historia (Newburn, 2017: 120). Las respuestas ante el delito, y la configuración de las instituciones encargadas de su control son reflejo de la naturaleza de la sociedad contemporánea. Así, la organización y la función policial son moldeadas de acuerdo con las estructuras sociales y culturales dentro de las cuales operan.

En este contexto resulta particularmente interesante la identificación por parte de distintos autores de la pluralidad y fragmentación social creciente, el debilitamiento de los mecanismos de control social informal, y más recientemente el empoderamiento ciudadano en un contexto de crisis del Estado de bienestar (Jaime y Torrente, 2017). El consumo masivo de bienes y servicios también caracterizan a la sociedad actual. Dentro de este consumo masivo, destacan el de la información y el de los medios de comunicación de masas, cuya influencia es muy importante a la hora de dar forma a la opinión y expectativas sobre asuntos relacionados con la justicia y el trato justo, la seguridad o la autoridad institucional (Savage, 2007). Las variables globales de las que hablamos lo son no sólo por operar más allá del ámbito propio de cada Estado y de la institución policial, sino también por formar parte de lo que importantes académicos como Bauman (2001) entienden como variables que afectan a la sociedad post moderna.

Así, la Policía se mueve en un contexto social y político cambiante. En esta parte del estado de la cuestión trataremos de situar el foco en aquellas lógicas de cambio social y político que tienen una influencia destacada en las instituciones integrantes del sistema de justicia penal y de control del delito. A continuación, trataremos de explicar el marco de cuestionamiento constante en el que se mueve la Policía, respecto a su naturaleza y actuación. Una vez hayamos dado forma al contexto social y político que de forma global afecta a la Policía, pasaremos a exponer las tendencias de cambio, innovaciones y políticas que de forma específica han tenido lugar en las organizaciones de policía.

Siguiendo a Tudela (2010:84):

*La reflexión sobre la función y la organización policial toma como marco de referencia diversas situaciones comunes entre varios países: i) la reforma y modernización del Estado, ii) el diseño y ejecución de políticas públicas de seguridad, y iii) las consecuencias de éstos en los respectivos campos de desarrollo policial.*

Sobre todo, a partir de la segunda mitad del siglo XX, coincidiendo con el período de posguerra tienen lugar cambios significativos en las políticas de control del delito. En un primer momento, los Estados democráticos se acercan a lo que Garland denomina “welfarismo” o “bienestarismo penal”, como filosofía dominante a la hora de configurar las políticas criminales. No obstante, hacia los años 70, se observa un cambio, cuando en Estados Unidos y Reino Unido, las políticas liberales abogan por un creciente populismo punitivo<sup>36</sup>. Sin duda, la nueva corriente, derivada del cambio de perspectiva por parte de las autoridades supuso el debilitamiento de la epistemología institucional que previamente se había aplicado y había configurado buena parte de las formas de actuar en el ámbito del delito.

Autores como Pratt (2002, citado por Serrano Maíllo, 2017:96), identifican el desarrollo de una cultura de la intolerancia y rechazo hacia los otros en la sociedad occidental contemporánea. Esto implica que, desde este paradigma de la intolerancia, las personas se muestran cada vez más interesadas por el castigo y por aspectos penales, ya que el delito como aspecto normal de la vida, preocupa y genera inseguridad. Así, la sociedad se muestra dispuesta a participar y opinar en asuntos relacionados con la imposición de sanciones penales, de forma que se invierte el tradicional monopolio del Estado en la imposición del castigo hacia lo que Pratt (2002:187, citado por Serrano Maíllo, 2017: 97) denomina *punitividad emotiva del público general*.

De forma que las instituciones implicadas, cuya importancia es crucial para las personas, sufren un proceso de politización creciente. Se pasa del racionalismo burocrático en la gestión de la penalidad a una mayor presión por parte de la sociedad y los medios de

---

<sup>36</sup> Como señala el profesor Serrano Maíllo (2017:97), el término populismo punitivo fue acuñado por Bottoms para referirse al uso electoralista que hacían los políticos respecto a las posturas de una opinión pública que parecía reclamar acciones cada vez más punitivas, sin prestar demasiada atención a la racionalidad, legalidad o base empírica de las mismas. Este es el significado original del término a pesar de que hoy en día también se utiliza en un sentido más amplio como sinónimo de punitividad.



comunicación de masas. Como indica Garland (2005:107), las reformas implementadas han transformado el ámbito del control del delito y la justicia penal y han reorientado las políticas y prácticas en un sentido opuesto al que inicialmente se pretendía. Ya que un movimiento que en principio pretendía defender los derechos de los presos, minimizar el encarcelamiento, restringir el poder del Estado y abolir las medidas de seguridad preventivas, terminó favoreciendo políticas públicas que iban, generalmente en sentido contrario. El lenguaje de la condena y el castigo ha retornado al discurso oficial y lo que se presenta como la expresión del sentimiento público a menudo se ha impuesto a los pareceres profesionales de los expertos de la penología (Garland, 2005:44).

Además, la importancia de la inseguridad y el temor al delito como un fenómeno cultural creciente contribuye a elevar la presión sobre los decisores políticos. La generalización de las percepciones subjetivas de inseguridad adquiere cada vez mayor relevancia, como una característica de nuestra cultura y un problema social y político fundamental. Este fenómeno, como señalábamos, se une a la escasa confianza que los ciudadanos profesan por las autoridades políticas, para solucionar los problemas.

En cuanto a la criminología, sin duda, la reconfiguración de las políticas de control del delito, el incremento en las percepciones sociales negativas en torno a las instituciones penales, así como la normalización social del delito, fueron hechos que afectaron al pensamiento criminológico dominante. Mientras que la criminología oficial y las justificaciones correccionalistas se centraban en el delincuente y en qué podía hacer el Estado frente al delito, las nuevas teorías que ganaban peso, observaban el hecho delictivo y sus circunstancias con el objetivo de calcular los riesgos y diseñar actuaciones preventivas. Hasta finales de los años 60, la criminología aspiraba a investigar científicamente las causas del delito, con el objetivo de generar respuestas a nivel individual que incidieran en los niveles de reincidencia delictiva. Sin embargo, como señala Clarke (1980:136) uno de los máximos exponentes del nuevo enfoque:

*“La criminología convencional sostiene que la prevención del delito debe fundamentarse en un conocimiento profundo de sus causas. Mientras que las medidas preventivas que tratan de reducir la oportunidad delictiva son percibidas como algo menos valioso y menos sofisticado desde el punto de vista causal. Por su parte, las medidas de corte social orientadas a mejorar las condiciones de vida (revitalización de las comunidades, oportunidades de trabajo para jóvenes*

*desempleados, entre otras) se consideran más efectivas ya que tratan de eliminar la raíz de las causas que motivan el delito. Estas ideas preventivas, no son necesariamente compartidas por el hombre de a pie, o incluso por policías y jueces, pero han sido las dominantes entre aquellos académicos, gestores y otros agentes que participan en la formulación de la política criminal. Éstos últimos defienden la teoría criminológica de la predisposición, y nuestro propósito es argumentar que la alternativa teórica centrada en la elección y la decisión tomada por el delincuente nos lleva hacia un enfoque más amplio y quizá más realista en la prevención delictual”.*

## 1. Contexto global de cambio en las instituciones del Sistema Penal.

A lo largo de nuestra investigación, como acompañantes en el proceso de cambio iniciado en la Policía Municipal de Madrid, nos hemos preguntado de forma recurrente cómo podíamos contextualizar dentro de la investigación científica y la teoría existente, las reformas que se pretendían llevar a cabo en Madrid. De forma específica la organización de Policía Municipal ha sido objeto de un gran crecimiento en cuanto a su tamaño, complejidad y competencias en un periodo de tiempo relativamente corto, fundamentalmente a partir de la década de 1980, después de la Transición democrática.

De forma que si en este epígrafe dedicado al contexto internacional vamos a comenzar en la década de 1960 como el período en el que se produce un punto de inflexión en el cuestionamiento de la institución policial, prácticamente hay 20 años de diferencia con la realidad policial española. Esto, hablando en términos meramente temporales y cronológicos, a lo que habría que sumar el desfase que suponen los antecedentes de un régimen dictatorial.

Así, era importante para nuestra tesis explicar las transformaciones propuestas partiendo de un conocimiento teórico sólido sobre la historia reciente de las reformas policiales en Estados democráticos que hayan tenido una influencia importante en nuestro país. Esto nos lleva casi de forma obligada a estudiar la tradición americana e inglesa, más aún cuando la filosofía de trabajo que se plantea implementar en Madrid tiene este origen anglosajón.

Dicho lo cual, no es posible entender los patrones de cambio y reforma que han experimentado las organizaciones policiales durante las últimas décadas, sin recurrir a un marco de transformación de carácter político y social amplio que abarque, las principales transformaciones en materia de política criminal durante las últimas cuatro décadas y también las lógicas de cambio social y cultural claves, tomando como hilo conductor los patrones que trascienden en Estados Unidos y Europa.

Así, para ser capaces de situar y explicar las reformas policiales, debíamos considerar marcos explicativos más amplios que tuvieran en cuenta los principales indicadores de cambio en el ámbito de las instituciones del sistema penal, en el cual se integra la institución policial.

Pues como señala, Lacey (2002:265) la investigación de la justicia penal trata de los aspectos institucionales específicos implicados en la construcción social del delito, considerándose instituciones del sistema de justicia penal a la policía, las prisiones y los tribunales.

Gran parte de las características actuales de las instituciones penales se incorporan a lo largo de las cuatro últimas décadas. Prestaremos especial atención a las corrientes de cambio que se inician en los años setenta. En esta década surgen importantes críticas tanto en el ámbito político como en el ámbito académico en relación con el sistema de justicia penal moderno y el delito. Se identifica así, el comienzo de un período de cuestionamiento e implementación de reformas prácticamente constantes que se prolongan hasta la actualidad<sup>37</sup>.

En suma, este período evidencia el peso que el ámbito político adquiere a la hora de articular la política criminal en un contexto de cambio social, de forma que se van reorientando las instituciones de control del delito y se revisa su papel en la esfera pública. En concreto, son décadas caracterizadas por nuevas formas de pensar el delito y su control, así como la justicia. Surgen nuevas teorías del castigo, nuevos propósitos penológicos, nuevos proyectos que proponen modelos policiales diferentes, en definitiva, nuevos enfoques sobre el problema del delito y qué pueden hacer las instituciones para solucionarlo.

Respecto a las tendencias sociales clave, que completan la contextualización de las reformas institucionales y políticas, David Garland es uno de los autores más importantes<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Como señalábamos, los ideales de la justicia penal moderna son sometidos a un proceso de opinión crítica y desgaste. Como señala el profesor Ríos Martín (2017:7), *En los últimos decenios del siglo XX y principios del XXI se asiste a la llamada crisis del paradigma reinsertador*. Surgen proyectos de corte radical relacionados con el abolicionismo, la descriminalización y la desinstitucionalización, aunque su impacto en la elaboración de políticas públicas es limitado. Otras iniciativas enfocadas en términos de mediación y justicia restaurativa tienen hoy en día un peso más importante. Aunque sin duda las medidas implementadas en el ámbito de control del delito, como la Policía Comunitaria, la prevención comunitaria del delito, o los movimientos y colectivos de víctimas, fueron las más exitosas a nivel político.

<sup>38</sup> Este autor identifica de forma clave la cómo va cambiando la forma en que las organizaciones conciben el delito y el castigo, la justicia y el control, así como el contexto en el cual desarrollan sus funciones.

En este contexto se suelen identificar dos aspectos sociales que tienen una importante repercusión en la toma de decisión política, y, en consecuencia, en los agentes que integran el sistema de justicia penal. Por un lado, la sociedad asume que existen unas tasas delictivas muy elevadas, por otro, ni las limitaciones institucionales, ni la legislación, ni los policías, ni los jueces hacen lo suficiente para controlar y disminuir los índices delictivos. La premisa fundamental es que el delito es un aspecto normal de la vida moderna, y como tal, implica un problema cuyo tratamiento ya no corresponde en exclusiva a la justicia penal estatal. La sociedad ya no asimila de forma acrítica lo que deciden y representan las autoridades y las instituciones. La opinión pública quiere participar e influir (Pratt 2002, citado por Serrano Maíllo, 2017: 98).

En cuanto a las tasas de delito, resulta claro que comparando las estadísticas de delito<sup>39</sup> registradas a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, con las tasas recogidas a partir de los años cincuenta, las primeras se aprecian en términos sumamente bajos. Es a partir de la década de los cincuenta, cuando las estadísticas comienzan a sufrir un incremento señalado y continuo. En la década de los noventa, por su parte, las cifras caen ligeramente y se estabilizan, dejando atrás los acentuados incrementos previos. La conciencia sobre el delito se convierte en algo generalizado, las altas tasas de delito se conciben como un hecho social normal, organizador esencial de nuestro ambiente cotidiano en cuanto a su prevención y a su enorme influencia en las percepciones subjetivas de inseguridad (Garland, 2005:184).

El segundo hecho fundamental tiene que ver con las limitaciones del sistema penal. Como señalábamos al comienzo de este epígrafe, se extiende la sensación de que las ideas y funciones de corte rehabilitador características del sistema penal moderno no son

---

<sup>39</sup> Hemos de tener en cuenta que la referencia a cualquier estadística oficial con relación al delito implica también una referencia implícita a sus limitaciones. En primer lugar, las estadísticas dependerán de las reglas utilizadas para su realización, el cambio en las mismas, o el uso de otras diferentes puede implicar alteraciones. Además, las cifras delictivas pueden variar notablemente en función, por ejemplo, de la organización que elabore la estadística y de sus competencias respecto a los delitos que decida incluir en el estudio. También la percepción y sensibilidad de los ciudadanos puede cambiar respecto a determinados tipos delictivos, de forma que estos reciban una mayor atención y sean denunciados con más frecuencia. Esta misma situación se da en los casos en que la policía centra sus esfuerzos en prevenir o investigar determinados ilícitos, que, por motivos de alarma social, o interés mediático o político suponen un giro o una nueva línea de actuación policial. Además, Serrano Maíllo (2017:99), citando a Pratt, señala que es probable que en las actualidad, las tasas delictivas estén disminuyendo en muchos casos, no obstante las personas seguimos creyendo lo contrario, ya que nuestras percepciones, creencias e interpretaciones de lo que ocurre con el delito nos llevan a reaccionar de este modo.

adecuadas para resolver los problemas de seguridad. Los inconvenientes de las prisiones, de los centros para menores infractores, de la libertad condicional, de las estrategias policiales tradicionales, y en general todo el conjunto de programas que integran el paradigma correccionalista son puestos en duda.

Un hito fundamental en este contexto se produce en 1974, año en el que Robert Martinson publica su estudio "*What Works? Questions and Answers About Prison Reform*". En éste, se analizaban una serie de programas de rehabilitación, concluyendo a grandes rasgos, que sus efectos en la reincidencia delictiva eran prácticamente nulos. Sin entrar a discutir la calidad científica del estudio, el impacto de la investigación se materializó en la doctrina del nada funciona, y en su introducción en el ámbito académico criminológico (Cullen y Gendrau, 2001:321).

Estas lógicas comienzan a tomar impulso a finales de los años setenta y ochenta, cuando los discursos populistas que abogan por prácticas más punitivas cobran especial fuerza. Como concluyen Cullen y Gendrau (2001:327) las políticas y prácticas implementadas durante los años ochenta, significaron la transformación de un "Estado terapéutico" en un "Estado punitivo".

Una de las conclusiones sugeridas en este momento, transformada en postura que adoptan buena parte de los académicos y de los líderes políticos y policiales defiende que las instituciones estatales no pueden tener éxito en el control del delito por sí solas. En primer lugar, existe una limitación física en términos de recursos humanos y materiales, las capacidades de las instituciones en la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden son limitadas. Además, en los diferentes mecanismos que entran en juego en los procesos de control del delito, intervienen una pluralidad de actores formales e informales que van más allá tanto del sistema de justicia penal como del Estado.

En este sentido, y como hemos tenido ocasión de señalar con anterioridad, los esfuerzos dirigidos a superar estos límites implican innovaciones que toman en cuenta y delegan responsabilidades fundamentalmente en la comunidad y en empresas privadas. Esta tendencia iniciada en los años 80 se hace visible en la política del *Home Office*, referida fundamentalmente a la responsabilidad e implicación que debían asumir los ciudadanos en materia de prevención del delito y otros asuntos de seguridad. En este contexto es posible reconocer rasgos esenciales del modelo de Policía Comunitaria y de toda una retórica basada en la cooperación público-privada en la resolución de conflictos, el

establecimiento de alianzas o partenariados y en la producción compartida de la seguridad.

También los criterios de gestión eficiente, la incidencia sobre las precepciones subjetivas de inseguridad y el apoyo a las víctimas se convierten en variables fundamentales que definen cambios en el sistema. Medidas que, con carácter general, se enfocan en las consecuencias del delito, en lugar de en sus causas.

Esta respuesta es especialmente clara cuando se tienen en consideración las políticas de víctimas. En un primer momento se entiende que el interés de la víctima se encuentra subsumido en el interés de la sociedad. No obstante, a partir de los años 70, se trata de cambiar esta concepción, pues la víctima aparece como una figura desprotegida ante este patrón de actuación lejano e indiferente. Durante las últimas décadas hemos sido testigos del crecimiento de los movimientos organizados de víctimas, así como de su influencia creciente en la esfera política y en las decisiones en materia de justicia penal<sup>40</sup>. Es usual ver cómo se invocan los sentimientos de la víctima o de la familia de la víctima, o de un público temeroso e indignado para apoyar nuevas leyes que supongan un endurecimiento de la política penal (Garland, 2005:43).

Respecto a la gestión eficiente, los costes del sistema y de los diferentes procesos llevados a cabo por las instituciones se incluyeron como un aspecto importante de debate público. La tendencia hacia la racionalización, la sistematización, el aumento en los niveles de seguimiento, la responsabilidad y la evaluación del rendimiento, producidos en la esfera administrativa, vieron su equivalente político en el paradigma neoliberal de la Nueva Gestión Pública.

En este contexto, se desarrollan también una serie de parámetros específicos que vienen a definir las relaciones con el público. Las instituciones del sistema penal configuran y redefinen su función en forma de servicio público. La organización penal como mera agencia de aplicación de la ley, deja paso a una organización que presta un servicio público de calidad. Donde las relaciones con los clientes destinatarios de los servicios moldean los problemas de legitimidad y confianza en las instituciones.

---

<sup>40</sup> Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito. Con este Estatuto, España aglutinará en un solo texto legislativo el catálogo de derechos de la víctima, de un lado transponiendo las Directivas de la Unión Europea en la materia y, de otro, recogiendo la particular demanda de la sociedad española.

¿Qué ocurre a principios del siglo XXI? ¿Cuáles son las lógicas de cambio social que afectan a los sistemas de justicia penal acaecidas en las últimas dos décadas? Junto a los fenómenos sociales citados, es importante la idea que surge en torno al término *glocal* o *glocalización*. En lo que respecta al Estado, así como a las diversas instituciones que lo componen, diversos académicos, como Robertson (1995) y Newburn (2017: 342), señalan que éste se está viendo afectado por una combinación de fuerzas y presiones tanto a nivel global como local, que terminan por socavar o vaciar el Estado en ambas direcciones. Otros autores como Castells (1996) identifican patrones de cambio junto al desarrollo de la tecnología, la sociedad en red, los medios de vigilancia y la sociedad de la información. Y cómo estas tendencias sociales, culturales y políticas afectan a la forma en que las personas, la información, el dinero o los bienes materiales, se desplazan más allá de las fronteras bajo las condiciones de globalización.

¿Cómo han influido estos patrones sociales, culturales y políticos de forma específica en la organización policial? En el siguiente epígrafe trataremos de analizar los principales cambios que se dan en la Policía como consecuencia del contexto descrito.



## 2. Contexto específico de cambio en la Policía.

En este epígrafe trataremos de identificar y explicar las principales corrientes de reforma aplicadas en la Policía. Tendremos en cuenta el marco general explicado en el apartado anterior, así como el contexto de las democracias anglosajonas, pioneras en el desarrollo de teorías e ideas en torno a la reforma policial. En este contexto de cambio, al igual que ocurre con otras instituciones sociales y políticas, la organización policial ha sido objeto de abundantes esfuerzos de reforma, cuyo objetivo ha sido y es, mejorar su actividad, es decir, qué hace y cómo lo hace (Willis, 2014:3).

Estamos de acuerdo en que la investigación criminológica como única fuente, no es suficiente para llegar a un entendimiento más completo sobre la crisis en torno a la función policial que empieza a generarse durante la década de los sesenta y setenta en los países occidentales. Por este motivo, hemos desarrollado en el epígrafe anterior, una explicación sobre el contexto de cambio en el que se tratan de describir dinámicas sociales y políticas, que afectan no solo a la policía, sino al sistema de justicia penal en su conjunto.

Pero la Policía, es una organización sobre la que pesa un cuestionamiento constante, se trata de una institución bien conocida por los ciudadanos y medios de comunicación, en contacto y accesible a la sociedad.

Autores de nuestro entorno, refiriéndose a un contexto cercano en el tiempo señalan que la Policía no se encuentra sólo frente a una crisis de efectividad, sino ante un proceso de cuestionamiento más amplio que afecta a la identidad y a las funciones que la policía ha de tener en una sociedad como la actual, caracterizada por el conocimiento y la diversidad, y por un modelo político y económico donde actores civiles y empresariales juegan un importante papel en los asuntos de seguridad (Medina Ariza, 2011:390).

Sin duda, las últimas cuatro décadas representan un contexto de toma de decisión bastante cambiante, caracterizadas por una producción legislativa prolífica y por el ascenso de las políticas neoliberales. En materia de función policial, el debate sobre los diferentes desarrollos ha sido muy amplio.

Los cuerpos de policía, en diferentes contextos, han trabajado en la implementación de diversas filosofías, modelos o estrategias de actuación policial como son la Policía Comunitaria, la Policía de Tolerancia Cero, la Policía Orientada a la Resolución de Problemas, la Policía Orientada a la tecnología, o la más reciente Policía predictiva (Evidence-Based Policing).

Durante nuestro proceso de investigación, hemos identificado, que, en el ámbito criminológico, es difícil distinguir entre filosofías, modelos, estrategias o programas cuando se trata de la actuación policial. Lo mismo ocurre cuando se trata de explicar el surgimiento de estos ya que a menudo se habla de reforma en la organización policial, innovación, olas o tendencias de cambio, entre otras. Los conceptos se utilizan indistintamente.

Wood y Shearing señalan (2007, cit. por Medina Ariza, 2011:391) que continuamente se han producido **importantes procesos de solapamiento, asimilación o reinterpretación de conceptos y principios pertenecientes a los distintos modelos, que sin duda han dificultado la distinción** de sus características fundamentales. Algunos aparecen especialmente vinculados a otros, se solapan, como la Policía Comunitaria y la Resolución de Problemas, se confunden, como la Policía Comunitaria y Policía de Barrio, o se reinventan.

Las etiquetas empleadas, antes Policía de Barrio, se intercambian. Mientras que en nuestro contexto se habla ahora de Policía Comunitaria, en el ámbito anglosajón se retoma de nuevo la Policía de Barrio<sup>41</sup>, categoría empleada aquí en la década de 1980 y 1990.

Como veremos en este trabajo, y como indica Medina Ariza (2011:391) el hecho de que determinados modelos hayan recibido el mismo nombre en determinados países, o se hayan exportado bajo la misma denominación, no es garantía de que se refieran a formas de actuación policial o de reformas organizativas similares, ni que impliquen unos principios de adopción comunes<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> <https://www.wsj.com/articles/de-blasio-to-move-neighborhood-policing-idea-to-subway-lines-1523577554>

<sup>42</sup> Sin duda uno de nuestros objetivos fundamentales, será desentrañar los principios de adopción de la Policía Comunitaria en la Policía Municipal de Madrid. Por su parte, en el siguiente capítulo trataremos de esbozar los principios que de forma general se consideran comunes en referencia a un modelo policial determinado.

Inmediatamente relacionado con las lógicas que venimos describiendo, es importante señalar, que las coordenadas esenciales en torno a las que se enmarca este debate es el de los países anglosajones. Si bien, los diferentes Estados, especialmente las democracias occidentales de nuestro entorno han adoptado e implementado de forma particular las reformas en materia policial de las que venimos hablando. Nos referimos a la implementación de las diferentes filosofías y modelos de trabajo policial.

En el ámbito policial español, la importación de las distintas filosofías de actuación policial se ha llevado a cabo de forma desigual. Tanto si nos referimos a los diferentes niveles administrativos, estatal, autonómico y local, como si hablamos de tiempos de implementación, origen y desarrollo, apoyo institucional y gobiernos.

Retomando aspectos cronológicos, a partir de la segunda mitad del siglo XX el contexto social, cultural y político estaba experimentando cambios sin precedentes hasta el momento, lo cual se traducía en desafíos muy importantes e inéditos para la Policía.

Una de las situaciones que dejaba fuera de juego al sistema de policía tradicional tenía que ver con las actitudes frente a la autoridad<sup>43</sup> que planteaban las generaciones más jóvenes, cuestionando en muchas ocasiones el poder establecido. Por otra parte, la configuración de los núcleos urbanos, con grupos de población más dispersos, provocaba que el sistema tradicional de patrullaje a pie por el centro de las ciudades ya no resultara adecuado. La Policía se había configurado durante los últimos cien años, como un cuerpo uniformado, sobre un modelo de patrullaje a pie (Fernández e Yñiguez, 2014).

---

<sup>43</sup> La década de 1960 se identifica con el inicio de un período muy crítico con los problemas de legitimidad y efectividad de la Policía. Éstas se debían principalmente a las tensiones y conflictos raciales existentes en el contexto anglosajón y a las limitaciones del modelo policial existente para reducir las tasas delictivas. Este planteamiento es aceptado por la mayoría de los expertos en materia de reforma policial; como hemos dicho, estos fenómenos se ejemplifican perfectamente en Estados Unidos, Reino Unido y otras democracias europeas. Sin embargo, es en los dos primeros países donde se identifican y estudian en profundidad. Efectivamente, existirán variaciones en el alcance de cada una de ellas, así como en el espacio temporal en el que se dan. Es decir, en algunos países, la ausencia de legitimidad policial podría presentar una naturaleza diferente, atendiendo no solo a conflictos de tipo racial, sino también a problemas derivados de circunstancias económicas, culturales o políticas.

Así, los procesos de gestión y también las expectativas ciudadanas dependían de un modelo policial tradicional y estandarizado. En este punto, es especialmente significativa la década de 1960 por ser frecuentes los enfrentamientos raciales entre la policía norteamericana y la población negra (Fogelson 1968; Mastrofsky, 2006:44). En este contexto surge un clima de hostilidad junto con la opinión generalizada sobre la brutalidad policial y al doble rasero existente en el trato de blancos y negros (Comisión Nacional Consultiva sobre Desórdenes Públicos, 1968, citado por Willis, 2014:8). Enfrentamientos de esta naturaleza también tuvieron lugar en Reino Unido en las décadas posteriores.

Así, un conjunto importante de las reformas llevadas cabo tienen precisamente por objeto recuperar la confianza ciudadana. Se pone de manifiesto la importancia de la opinión pública sobre la forma en que la policía trabaja, en especial la forma de aplicar la ley o de actuar en situaciones de conflicto, donde son relativamente frecuentes las conductas indebidas y de brutalidad policial. Estos juicios se suman a aquellos que tienen que ver con las percepciones de los ciudadanos sobre la justicia e imparcialidad con la que operan los cuerpos policiales y que en la actualidad siguen planteando importantes problemas para las democracias anglosajonas. Pues sigue existiendo una brecha importante en la confianza y percepción de un trato justo y una aplicación equitativa de las leyes que presentan las minorías y la población blanca. Por tanto, el objetivo de los cambios era la implementación de modelos o programas que reconectarán a la Policía con la población y paliaran los problemas de legitimidad social de la institución.

El aumento de las tasas delictivas<sup>44</sup> junto con la preocupación pública creciente por la seguridad y el miedo al delito son el segundo gran acicate para las reformas policiales. Esto llevó aparejado un aumento en la proporción de trabajo que debían afrontar las agencias integrantes del sistema penal. De tal forma que estas instituciones se vieron obligadas a adaptar y transformar sus estrategias de trabajo.

---

<sup>44</sup> Importantes académicos documentan este incremento en el registro de las tasas delictivas entre las décadas de 1960 y 1980. Entre ellos destacan Bayley y Nixon (2010) y como veremos otros tantos realizan estudios cuestionando la eficacia del modelo estándar de actuación policial (Kelling et al. 1974; Greenwood, Petersilia, y Chaiken 1977; Spelman y Brown 1981, citado por Willis, 2014:6).

Este proceso afecta especialmente a la organización policial, dónde han sido especialmente visibles los continuos intentos por rediseñar los objetivos, las funciones y valores de la institución. (Weisburd y Braga, 2006).

El desarrollo de los vehículos a motor, así como el surgimiento posterior de nuevas tecnologías, supusieron cambios importantes en la naturaleza de la función policial derivada de la profesionalización de los diferentes cuerpos. Esto contribuyó de forma extraordinaria a una mejor accesibilidad a las respuestas policiales, que, a su vez, se daban de forma más eficaz. Los cambios en materia estratégica, de equipamiento y tecnología son acogidos de forma favorable, tanto fuera como dentro de las organizaciones.

Principalmente aquellos medios que tienen que ver con el patrullaje y las comunicaciones, o la utilización de vehículos, otorga a los policías un mayor estatus y seguridad en comparación con la prestación del servicio a pie, y además en términos de eficacia, los propios agentes entienden que ofrecen una respuesta más rápida a los ciudadanos. Lo mismo ocurre con el desarrollo de las emisoras y radios (O'Byrne, 2001:9).

Desde una perspectiva más general, la estructura y la función policial experimentan profundos cambios. Señalados los aspectos más beneficiosos, bien es verdad que en términos de modelo y gestión la sustitución del patrullaje a pie tiene importantes consecuencias en el ámbito de la profesionalización, pues se intensifican valores como la autosuficiencia y el mantenimiento de la distancia con el ciudadano. Así, la profesionalización, tal y como se entiende en este momento, implica que la policía se mantenga al margen de la ciudadanía en la resolución de problemas, reduciendo el contacto al mínimo. Paradójicamente, pese a la mejora de los medios humanos y técnicos, la especialización, la formación y la introducción de sistemas tecnológicos, en muchos sectores sociales se plantean importantes problemas a la hora de legitimar a la Policía.

En cierta medida, porque en el imaginario público la policía no es eficaz, si no es visible. Se entiende que la institución falla, los vecinos quieren ver a la policía, pues asocian el agente a pie de calle con una sensación de seguridad y confianza. Ideal que en muchas ocasiones ha sido reforzado por el discurso político que aboga por “más policía en la calle”.

Por otra parte, la profesionalización, la búsqueda de la eficacia y la disposición de medios a la que hemos hecho referencia también da lugar a actuaciones policiales rápidas y reactivas. Estas situaciones alimentan a las voces más críticas que empiezan a cuestionar el papel de la institución a finales de la década de 1970. La organización puramente jerárquica, mecanizada y militarizada, había evolucionado hacia una profesionalización asentada en la técnica y en la autosuficiencia, dando lugar a muchas dudas en aspectos de legitimidad social y también a la hora de defender la eficacia en la reducción del delito.

En este sentido, diferentes investigaciones acerca de la organización plantearon la Policía Comunitaria como una forma de hacer policía que podía ser útil para mejorar las percepciones de seguridad y reducir los niveles de conflictividad reforzando las relaciones entre la Policía y los ciudadanos. Desde los años ochenta las prácticas en este sentido se consideran una meta en sí mismas, toda vez que su eficacia en la reducción objetiva de las tasas delictivas no estaba del todo demostrada. En los años noventa, el modelo de actividad policial dirigido a mejorar la calidad de vida fue ampliamente adoptado, no en función de una creencia empírica en su éxito, sino porque era popular entre el público y se consideraba capaz de cambiar en una dirección positiva las percepciones públicas (Garland, 2001:209).

Durante este período es importante identificar también aquellas innovaciones policiales, sobre todo en el ámbito organizativo, que tienen que ver con las políticas de corte neoliberal. En este sentido los sistemas de gestión propios de la empresa privada, así como gran parte de la filosofía empresarial de la relación calidad-precio va calando en las organizaciones de policía. Así, surgen algunas paradojas relacionadas con la compatibilidad de la filosofía de Policía Comunitaria y las lógicas del paradigma de la nueva gestión pública. De esta forma una función policial fundamentada en fortalecer los lazos entre la Policía y la Comunidad principalmente a través del fortalecimiento de la cohesión social y el refuerzo de los mecanismos de control social informal convive con políticas que reducen los recursos públicos y orientan la actividad policial como un servicio de calidad hacia el cliente. En este contexto, se asume la incapacidad Estatal para controlar el delito y gestionar la seguridad de forma monopolística, por lo que las empresas se incorporan de forma significativa a esta tarea.

Los cambios políticos y sociales también presentan importantes retos para la organización policial en términos de internacionalización. Las diferentes instituciones se ven obligadas a operar en un contexto globalizado. Para la Policía, la internacionalización se ve reflejada en nuevas formas de delito, y desde el punto de vista organizacional, en el surgimiento de organizaciones transnacionales (Marenin, 2007) como Interpol o Europol.

Algunos autores señalan a modo de crítica (Worden y McLean, 2017:182) que, de las reformas más recientes como la Policía Comunitaria, los mecanismos públicos de rendición de cuentas o el sistema COMPSTAT<sup>45</sup>, se han impuesto sobre estructuras organizacionales y funcionales existentes, sin ser compatibles del todo con el núcleo técnico y con la organización burocrática existente en la policía. Es importante señalar, que los proyectos de reforma raramente funcionan tal y como se pretende en un inicio. Por eso es clave distinguir entre las recomendaciones o aspiraciones de los políticos, líderes policiales y académicos, y las actuaciones que de hecho se llevan a cabo en la organización policial (Willis, 2014:4).

En este contexto, los esfuerzos políticos que tienen como objetivo cambiar la forma en que los agentes a pie de calle realizan su trabajo, están sujetas a un proceso de interpretación por parte, tanto de los líderes policiales como de los propios agentes. En el estudio de las reformas organizacionales, este es un proceso de toma de conciencia y construcción de significados (Worden y McLean, 2017:17).

Finalmente, para concluir este epígrafe señalaremos que tanto en el ámbito de la reforma penal como en el ámbito específico de la función policial, las diferentes ideologías políticas se han identificado con determinados modelos que pueden encarnar mayor o menor dureza y efectividad frente al delito.

---

<sup>45</sup> COMPSTAT constituye una herramienta de gestión organizacional implantada de forma pionera por el departamento de Policía de Nueva York durante los años 90. Este software permitía, a nivel operativo, el diseño de estrategias de prevención del delito de carácter situacional. Mientras que, a nivel de recursos humanos, favorecía los sistemas de medición del rendimiento y rendición de cuentas para los agentes del Departamento.

En el imaginario policial a menudo esto se traduce en que el verdadero trabajo policial<sup>46</sup> requiere acción, reacción y el cumplimiento estricto de las funciones y objetivos paradigmáticos de la Policía, esto es aplicar la ley, mantener el orden y reducir el delito.

Para huir de esta dicotomía popularmente establecida, haremos referencia precisamente al argumento que Pratt (2007 citado por Serrano Maíllo, 2017:98) utiliza para descartar que el populismo punitivo sea un producto exclusivo de las políticas neoliberales, el populismo punitivo existe tanto en gobiernos de izquierdas como de derechas. A lo que añadiremos, que los modelos policiales comunitarios, que vulgarmente son identificados con una policía blanda, no son un producto exclusivo de gobiernos de izquierdas.

---

<sup>46</sup> En muchas ocasiones los resultados de investigación demuestran que los policías que desempeñan su trabajo en patrullas a pie de calle, se muestran especialmente resistentes frente a las reformas que implican una redefinición de su rol y de la forma de actuar, como en el caso de la Policía Comunitaria (Sadd y Grinc, 1996).



### 3. La profesionalización policial: Los conceptos de nueva y vieja profesionalidad en el ámbito policial

Los procesos de profesionalización constituyen un ámbito de investigación importante dentro de las organizaciones policiales. Además, desde distintos puntos de vista se considera que la profesionalización policial es uno de los movimientos de reforma más influyentes para la Policía en el siglo XX.

En este epígrafe trataremos de explicar de forma concisa qué ha implicado la profesionalización policial, su búsqueda constante, y lo que significan en la actualidad las nuevas formas de profesionalidad, desde el enfoque de las lógicas de cambio que afectan a la organización y función policial.

Hemos de tener en cuenta que los conceptos relacionados con las profesiones y los procesos de profesionalización han sido estudiados en profundidad en la disciplina sociológica, sin embargo, la investigación de esta cuestión en el ámbito criminológico es más escasa (Heslop, 2011:313).

Sin duda, existe un debate abierto sobre lo que implica ser un profesional en un campo de actividad determinada. Comenzaremos siguiendo a Stone y Travis (2011:3 citado en Sklansky, 2013), en cuanto señalan que, para cualquier profesión, ser merecedora de ese nombre, implica que sus miembros no sólo deben desarrollar habilidades transferibles, sino también comprometerse con unos preceptos éticos y con una disciplina de aprendizaje continuo. Como señala el profesor Diego Gracia, la sociedad llama profesionales a las personas que gestionan poder social. Siempre habrá personas que gestionen posiciones de poder y de responsabilidad elevada, la dirección del Gobierno, de un hospital, o un juzgado. De esta forma, la sociedad confía y desea que esas personas sean conscientes del poder que tienen, y que lo gestionen adecuadamente. ¿Qué se espera de un profesional que tiene el poder social de decidir, y de influir sobre otras personas? Precisamente porque el poder que se ejerce sobre otras personas, lo llamamos poder social. En estos casos, además, los profesionales que gestionan competencias de este tipo tienen el carácter de autoridades, ya que se encargan de responsabilidades esenciales para el normal funcionamiento de la sociedad, necesitan una protección y un carácter singular, tal es el caso de los agentes de policía.

Lo que la sociedad espera de los profesionales es que sean personas óptimamente entrenadas para tomar la mejor decisión. Como señalábamos antes, en gran medida la mejora en la calidad de la profesión implica el desarrollo de códigos éticos, también un conjunto de habilidades y un cuerpo de conocimiento propio y transferible<sup>47</sup>.

Cuando se trata de los distintos procesos de profesionalización que han experimentado los cuerpos policiales y del significado que éstos adquieren en los diferentes contextos políticos y sociales, habrá que tener en cuenta que la profesionalización policial no ha implicado siempre lo mismo.

Sabemos que la mayoría de cuerpos Policiales, considerados en su forma moderna, se establecieron a finales del siglo XIX. Éstas se consideran las primeras organizaciones de policía profesionales en lo que respecta a la prestación de la función policial, lo más cercanas posible a lo que conocemos en nuestros días. El término profesional, implicaba para estas organizaciones, un servicio policial nuevo y diferente respecto a los sistemas de policía que habían existido previamente, como indica Reiner (2010), una de las principales particularidades se encuentra en el fuerte carácter burocrático de la organización. Como sabemos la Policía ha sido uno de los modelos profesionales más cercano al tipo ideal de burocracia enunciado por Weber<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Antes de ver cómo se ha ido transformando el significado de la profesionalidad policial, a medida que las diferentes corrientes de cambio en el ámbito de las instituciones del sistema penal incidían en la Policía, es interesante fijarse en alguna de las críticas que tradicionalmente se han esgrimido respecto a esta organización. Nos referimos a aquellas que señalan que en buena parte debido a su excesiva racionalización, y otras características que hemos desentrañado al hablar de la estructura y función policial, es posible que la Policía no haya sido capaz de alcanzar lo que diversos autores llaman una profesionalización desde dentro, debido a que en general, las organizaciones de policía no se dotan de un código de ética, ni poseen un cuerpo de conocimiento que les sea propio (Neyroud, 2008).

<sup>48</sup> La burocracia descrita por Weber es propia del ámbito industrial, donde las cadenas de montaje realizan un tratamiento estándar de las materias primas, y donde el contexto es homogéneo, y las tareas pueden ser establecidas a priori, pues la incertidumbre es mínima. Sin embargo, este modelo no es adecuado a las particularidades y a la naturaleza de la función policial, o al menos no debería serlo, a pesar de haber cristalizado como parte de la profesión.

Si nos centramos en el período de tiempo que transcurre desde mitad del siglo XX, el significado de la profesionalidad ha experimentado diferentes cambios, llegando a implicar principios prácticamente opuestos. Por tanto, la noción de profesionalidad policial presenta un significado cambiante.

Generalmente, en los estudios sobre Policía, se diferencia entre la vieja y la nueva profesionalidad, ideas que pivotan también junto al ideal de Policía Comunitaria, ya que se entiende que la nueva profesionalidad adopta muchos de los principios de este modelo de trabajo y prácticamente emergen conjuntamente<sup>49</sup>. Este nuevo significado surge como contrapunto a la profesionalización que se preconizaba en las décadas de 1960 y 1970, cuyas tesis abogaban fundamentalmente, por mantener cierta distancia entre la Policía y los ciudadanos. Éste era identificado como un modelo de policía estándar, que consistía en actividades de patrullaje rutinarias, en una rápida respuesta ante los requerimientos de servicio y en la investigación retrospectiva de los delitos<sup>50</sup>. A estas actividades se unen ideas relacionadas con la visibilidad policial y la disuasión como formas de reducir el delito.

La organización policial adquiere un carácter legalista y tecnocrático, una burocracia sujeta a normas y al margen de intereses políticos, comprometida con la comunidad, pero en términos de subordinación y servicio que mantienen a los agentes al margen de los ciudadanos (Reiss, 1992:57 citado por Willis, 2014:6).

Durante las citadas décadas, prácticamente cualquier intento de reforma y mejora en la policía se argumentaba desde el paradigma de la profesionalización. Como hemos visto, la profesionalización implica la supresión del delito, las actuaciones objetivas en términos de distanciamiento político, así como las relaciones autoritarias, racionales y centralizadas dentro de la organización (Sklansky, 2011:1). Así entendida, la profesionalidad policial no da lugar a verdaderos profesionales, sino a burocracias policiales que contribuyen al aislamiento de los Cuerpos de Policía respecto a sus entornos políticos y sociales (Brown, 1981, citado por Worden y McLean, 2014:182).

---

<sup>49</sup> Como señala Rogers (2016:10), la Policía Comunitaria se configura en función del mandato que emana de la comunidad y también de la profesionalización policial.

<sup>50</sup> Sklansky (2011:2) se refiere a una visión de la policía como una organización en la que impera la racionalidad, la eficiencia y una burocracia tecnológicamente sofisticada, que opera de manera independiente respecto a la sociedad con un objetivo concreto.

Tanto es así que dentro de los modelos de actuación policial se reconoce el modelo policial profesionalizado. Dentro de este modelo se identifican una serie de principios en diferentes esferas de acción.

Las principales variables tienen que ver con la relación entre policía y ciudadanos y con el tipo de actuación a pie de calle, éstos obedecen órdenes y se limitan a cumplir las normas y a aplicar los protocolos, minimizando el espacio para la discrecionalidad. Estas características dan lugar a la identificación de una serie de problemas, es decir, junto a las variables relacionadas con la experiencia, la táctica y la gestión, no se producen unos niveles de seguridad adecuados, o al menos suficientes para el contexto social de las décadas de 1960 y 1970 (Stone y Travis, 2011:6).

Frente a este modelo reaccionan y surgen numerosas críticas elaboradas fundamentalmente por autores estadounidenses en torno a la forma dominante de hacer policía. El cambio llega a partir de los años 80, cuando el ideal de la profesionalización policial expuesto es objeto de ataques y críticas crecientes. En este contexto el modelo de Policía Comunitaria se convierte en la nueva ortodoxia reinante en el debate de la reforma policial, y durante la década de los 90, cualquier programa de reforma incluía este modelo de actuación (Sklansky, 2001:1). La actuación de acuerdo con el modelo de Policía Comunitaria debía moldear la profesión policial. No obstante, como tendremos ocasión de exponer en nuestros resultados de investigación, ocurre que los ideales funcionales chocan y se ven constreñidos por una realidad organizacional y estructural dada.

Buena parte de los elementos definitorios del modelo profesionalizado persisten en la organización de policía actual. Es importante señalar que la profesionalidad no trata exclusivamente de tácticas o programas concretos si no que desde una perspectiva más amplia hablamos también de una mentalidad dominante detrás de la selección e implementación de esas políticas.

En lo que respecta al conjunto de cambios que se dan en la organización y función policial durante las décadas citadas, el ideal de Policía Comunitaria implica un marco para el que la Policía tendría que cambiar gran parte de sus elementos organizacionales y de actuación. El desarrollo de este enfoque implicará una tendencia de reforma fundamental, y que, en términos más amplios desde el estudio de los procesos de cambio en las principales instituciones de control del delito, implica un punto y aparte respecto a la profesionalización estrictamente enfocada en la lucha contra el delito.

De esta forma, se revierten las principales variables que habían caracterizado la profesionalización anterior, para ampliar el foco de la función policial hacia un conjunto de tareas más amplio, colaborar con la sociedad y conseguir cierta descentralización organizacional.

A pesar de que la filosofía de Policía Comunitaria como modelo de reforma policial tiene aún fuerza en muchos países democráticos, parece que, en el mundo anglosajón, la academia y la práctica abogan ahora por una nueva profesionalidad, entendida como la prevención y control delictual con técnicas policiales basadas en sofisticados análisis estadísticos (Sklansky, 2011:2). Así, surge una cuestión: ¿Qué exige la profesionalidad del siglo XXI? (Stone y Travis 2011:12). La profesionalización y el cambio son sin duda, ideas conectadas.

Retomando la idea de la nueva profesionalidad, ésta implicará diferentes ideas y niveles de desarrollo en los diferentes contextos. En el ámbito anglosajón, se entiende que este término se encuentra en pleno desarrollo, y que la nueva profesionalización, como hemos visto en algunos de los ejemplos citados, circula en paralelo con los debates sobre el conocimiento técnico y la práctica policial, así como con la formación y la diversidad dentro de la organización. En este sentido, generalmente la profesionalización se identifica en cada época con un modelo de función policial determinado, y en la actualidad parece que la profesionalidad se equipara con enfoques más científicas. De esta forma se espera que los análisis cuantitativos, la realización de experimentos sistemáticos o la creación de índices, puedan aportar mayor nivel de eficacia y criterios objetivos para la mejora constante dentro de la organización (Neyroud, 2011:351).

Frente a estos enfoques experimentales, que abogan por la función policial basada en los resultados de investigación, también hay autores que señalan la dificultad y la gran cantidad de recursos que requieren las pruebas y ensayos controlados en la práctica policial, así como la concurrencia de otros estilos o modelos de función policial, como la Policía Comunitaria o la Policía Orientada a la Resolución de Problemas, en cuya metodología de trabajo no se utilizan diseños experimentales para la determinación del servicio.

La naturaleza cambiante de la profesionalización policial se relaciona también en los últimos años con aspectos de género, es decir, con las relaciones entre hombres y mujeres dentro de la organización y también con el aumento en las ratios de feminización de la organización a través de la incorporación de la mujer. Como señalan Brown y Woolfenden (2011), el aumento de las mujeres policía es un elemento necesario para la profesionalización policial en la actualidad, favorece la legitimidad de la organización y al mismo tiempo implica un cambio en los enfoques transaccionales relacionados con el liderazgo, los más recurrentes en las culturas organizacionales dominadas por hombres. También investigadoras como Schunk (2017), establecen una relación temporal entre la diversidad de género y la adopción de la Policía Comunitaria en la organización de Policía.

Según la autora, la diversidad de género constituye un predictor temporal sólido. De tal forma que el incremento de mujeres dentro de la organización es una variable importante en el cambio organizacional futuro. Así, incrementar el número de mujeres implica también un aumento en la flexibilidad de la organización, y en la forma en la que esta adopta el cambio y es capaz de generar una cultura profesional o una filosofía de trabajo diferente

#### 4. Policía Comunitaria

Podemos definir la Policía Comunitaria de múltiples formas. Retomando el hilo argumentativo podemos decir que surge como reacción al modelo de policía estándar profesionalizado<sup>51</sup>. Éste viene a enfatizar la amplitud y pluralidad de la función policial, a priorizar las relaciones con la comunidad y la descentralización organizativa, proponiendo soluciones localizadas y específicas para cada entorno, frente a los procedimientos racionalmente estandarizados.

Así los comienzos de la Policía Comunitaria en Estados Unidos se identifican con las limitaciones que planteaba el modelo de policía tradicional, focalizado en los patrullajes motorizados, la respuesta rápida y la disminución de los delitos más serios. Con el tiempo, estas prácticas aumentaban las diferencias entre policía y ciudadanos. La institución se percibía como distante e irresponsable frente a las necesidades de los vecindarios, especialmente cuando se trataba de minorías raciales (Willis, 2014:7). De esta forma, la Policía Comunitaria trata de recuperar algunos de los principios de actuación previos al establecimiento de los modelos policiales profesionalizados de mitad de siglo. Fundamentalmente se intentaba corregir los excesos de la racionalización y burocratización organizativa y funcional, tratando de retomar el contacto con los ciudadanos y dotando a los policías de un poco más de autonomía.

De esta forma en el contexto anglosajón, el término Policía Comunitaria se incorporó a la literatura científica entre mediados y finales de la década de 1970 (Green, 2000). Los Departamentos Policiales estadounidenses realizaban actuaciones pioneras, de carácter experimental, con grupos policiales de trabajo. Los principales logros y experiencias implementadas se centraban en ampliar el rango de operaciones de los departamentos, entre ellas, la forma en que la policía solicitaba la colaboración ciudadana, fundamentalmente en la prevención del delito.

---

<sup>51</sup> La identificación de modelos policiales varía de unos autores a otros, sin embargo, con carácter general comparten una serie de características comunes. Normalmente se considera el modelo tradicional, el modelo militar-burocrático, el modelo gubernativo (distinto al modelo de policía gubernativa propia de estados autoritarios) y el modelo profesional. Según lo dicho, ver Ponsaers (2001), Medina Ariza (2011) y Guillén Lasierra (2016).

Una de las primeras y más relevantes definiciones sobre este nuevo modelo de gestión policial es la ofrecida por el profesor Trajanowicz (1971). Para este autor, la Policía Comunitaria se basa en el trabajo conjunto de la Policía y los ciudadanos. La colaboración debe servir para resolver los problemas de la comunidad, también aquellos relacionados con la delincuencia, las percepciones de inseguridad y miedo al delito, el desorden social y así incidir en las propias condiciones y calidad de vida de los barrios.

La traducción que ofrece Rodríguez Herrera (2014:24) de la definición de *Community Policing* que maneja el Gobierno norteamericano es la siguiente:

*“La Policía Comunitaria es una filosofía que promueve estrategias de organización que se apoyan en la utilización de alianzas –asociación- y las técnicas de resolución de problemas, para abordar de manera proactiva las circunstancias que dan lugar a problemas de seguridad pública, tales como la delincuencia, el desorden social y el miedo a la inseguridad”.*

A lo largo de años de implementación, fundamentalmente durante las décadas de 1980 y 1990, la filosofía policial comunitaria, en sus diferentes variantes, se ha convertido en una especie de mantra en los sistemas de policía anglosajones (Green, 2000:301):

*“Community policing, or variations of it, has become the national mantra of the American police. Throughout the United States, the language, symbolism, and programs of community policing have sprung up in urban, suburban, and even rural police departments. For more than 15 years and through at least one generation of police officers, community and problem-oriented policing have been advanced by their advocates as powerful organizing themes for an emergent style of public safety”.*



Autores como Eck y Rosenbaum (1994) señalan, que, en el ámbito anglosajón, la Policía Comunitaria se ha convertido en el nuevo credo policial:

*“Ambiciosa y ambigua a la par, la Policía Comunitaria garantiza un cambio radical en la relación entre la institución y el público, solucionando los problemas sociales subyacentes y mejorando la calidad de vida de los vecinos”.*

Igualmente, la Policía Comunitaria, junto a otros desarrollos y estrategias con los que comparten algunos principios, como la Policía Orientada a la Resolución de Problemas (*Problem-Oriented Policing* o POP<sup>52</sup>), han ido avanzando y consolidándose, como desarrollos organizativos decisivos en la generación de nuevos estilos de gestión de la seguridad pública. La Policía Orientada a la resolución de problemas fue desarrollada por el profesor Herman Goldstein (1979). Para este autor, aunque los agentes de policía tienen la capacidad para aplicar la ley (poder coercitivo), esta no es la única ni la principal actividad de la policía. En su opinión, la esencia del trabajo policial reside en la capacidad para dar respuesta a una amplia variedad de problemas sociales y de comportamiento que surgen en la comunidad. Lo que va a definir y caracterizar la actuación Orientada a la Resolución de Problemas, es su capacidad para, en constante interacción con los vecinos de su área de actuación concreta (ya sea un barrio, distrito, localidad, etc), identificar y generar una respuesta para los problemas sociales cotidianos, no únicamente delitos (en sentido positivo), sino también otros que afectan a la seguridad y a la vida de los ciudadanos. En definitiva, no seguir abordando los problemas como hechos puntuales y aislados, sino tratar de profundizar en su conocimiento, tratar de llegar a la etiología del problema para dar cuenta de los síntomas que a menudo ocasionan problemas de forma repetida. Esto sólo es posible en contacto personal con los ciudadanos.

---

<sup>52</sup> Un sitio de referencia básico para profundizar en el modelo es el Center for Problem-Oriented Policing auspiciado por la Universidad de Albany, en el Estado de Nueva York (<http://www.popcenter.org>). A nivel oficial, la Office of Community Oriented Policing Services, (COPS Office), del Ministerio de Justicia estadounidense, puede ser también un sitio de referencia interesante (<http://www.cops.usdoj.gov/>).

La comprensión sobre la incorporación de este modelo de actuación en nuestro entorno requiere tomar como referencia el contexto francés. Durante la década de 1980 se intentó incorporar la categoría *Community Policing*. Como señala Ferret (2004:180):

*Al principio, en los años 1983-1984, para calificar el trabajo y las misiones de la policía urbana que se identifican con la policía de proximidad, se habla más bien de la lucha contra la pequeña delincuencia que proponía, como remedio, medidas como la intensificación de la presencia policial en la vía pública y la vigilancia por barrios. A partir de 1988, se habla cada vez más de la «policía de lo cotidiano», de la «seguridad en la vida cotidiana» y de la necesidad de los servicios policiales por acercarse a la población. En esa época, la policía es concebida como un instrumento de «proximidad social» o, inclusive, de «gestión de proximidad».*

Como hemos tenido ocasión de señalar, la expresión Policía Comunitaria no es un concepto libre de discusión, por la escasa precisión que se ha hecho en la definición del término. Así, este concepto, utilizado en diferentes países y culturas implica también una gran variedad de fórmulas y formas diferentes de actuación policial. Cada una de estas fórmulas, como señalan Wisler y Onwudive (2009), implican una serie de especificidades y se encuentran integradas en un sistema político-jurídico, económico y social determinado. En cualquier caso, ya se hable de filosofía o modelo, para la mayoría de sistemas policiales, la Policía Comunitaria implica un proceso de reforma con el objetivo de adoptar una estrategia organizacional que permita llevar a cabo una serie de actuaciones en consonancia con la coproducción securitaria.

Un asunto interesante y que está relacionado con nuestra investigación, pues parece que es una de las cosas que se reprochan a la implementación del modelo, es la aclaración sobre la importancia y la incidencia de la Policía Comunitaria en la sociedad actual. Incluso en el complejo contexto social y económico actual, y teniendo en cuenta los enormes retos que plantea su implementación, la Policía Comunitaria sigue resonando con fuerza, especialmente en el ámbito de la reforma pública y en los ideales de responsabilidad y transparencia democrática de las instituciones (Bayley y Nixon, 2010, citados por Willis, 2014:10).

Quizá la Policía Comunitaria sea una de las estrategias policiales con mayor repercusión en las últimas tres décadas. Importancia que se ha hecho patente tanto en Estados Unidos como en Europa, y en otros muchos países democráticos y en vías de desarrollo. Como señalan Mastrofsky, Willis y Kochel (2007, citados por Willis 2014:7), hablamos de un producto que se ha exportado y se puede encontrar prácticamente en cualquier continente. Diversos organismos internacionales como Naciones Unidas, la Unión Europea, la OSCE, el Banco Mundial animan a desarrollar este modelo de función policial en aquellos estados democráticos, en vías de desarrollo, o que han sufrido situaciones de conflicto recientes. Generalmente las diferentes administraciones de gobierno apoyan este modelo de trabajo, junto a grupos de reflexión y otras agencias no gubernamentales, como una forma de incentivar el apoyo ciudadano a las autoridades (Brogden, 2005, citado por Willis, 2004:7-9).

Por su parte Dominique Wisler (2009:4) señala la importancia y prioridad creciente que la Policía Comunitaria va adquiriendo sobre la Policía tradicional o moderna. Primero en Estados Unidos, donde su institucionalización en la mayoría de fuerzas de policía de las grandes ciudades es un hecho, progresivamente en Europa, Sudamérica y Asia:

*La doctrine a séduit l'Europe à son tour vers la fin des années 1980, puis, véhiculée les agences de coopération et de développement, poursuivit sa route vers l'Europe de l'Est une fois le mur de Berlin tombé tandis que, de son côté, le Japon diffusait son modèle de police communautaire (les Kobans) dans les pays asiatiques. Un peu partout dans le monde aujourd'hui, de l'Amérique latine jusqu'en Asie, il est devenu pratiquement de rigueur (et lucratif) pour les polices nationales de déclarer adhérer aux principes de la police communautaire. Dans la seconde moitié des années 2000, la doctrine a même pris pied dans le Moyen-Orient avec des fers de lance comme Abu Dhabi dans les Emirats Arabes Unis ou la Jordanie qui en adoptent aujourd'hui le principe sous l'appellation de shurta mujtamaia.*

En este contexto, nos parece oportuno señalar que el modelo de Policía comunitaria es una parte más dentro del conjunto de reformas que afectan a las diversas instituciones de control del delito.

Es una línea o paradigma de cambio, que, en el caso de la Policía, se integra junto a otros desarrollos fundamentales como la teoría de la Nueva Gestión Pública, la integración de las nuevas tecnologías y la expansión de las estructuras de seguridad o pluralidad policial. Si bien, éstas son las principales lógicas identificadas en la reforma policial, y a pesar de que a menudo conviven elementos de los diferentes desarrollos, éstos no están libres de contradicciones entre sí.

La versatilidad del modelo también hace posible que, en el contexto reciente de lucha antiterrorista, la Policía Comunitaria juegue un papel importante como modelo desde el que prevenir y controlar esta amenaza. Las estrategias de inteligencia comunitaria se basan en la recolección de información utilizando los instrumentos tradicionales que implican la cercanía de la policía con los ciudadanos. Tal es el caso de la participación de los Cuerpos Policiales estatales, autonómicos y locales en Planes de Prevención de Radicalización Violenta<sup>53</sup>. En este sentido, las policías municipales, cumplen un papel importante en la prevención e identificación temprana de este tipo de comportamientos.

---

<sup>53</sup> <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/plan-estrategico-nacional-de-lucha-contra-la-radicalizacion-violenta/plan-estrategico-nacional>

#### 4.1. La Policía Comunitaria como modelo, filosofía y estrategia policial.

Normalmente la Policía Comunitaria es estudiada y explicada como modelo de actuación policial, no obstante, debido a su expansión y aplicabilidad versátil, a menudo también se define como filosofía, programa o estrategia de actuación. En este sentido, para definir la Policía Comunitaria como modelo, seguiremos el esquema trazado por autores como Ponsaers (2001) y Guillén (2016). Para estos autores los elementos definitorios de un modelo policial son, las fuentes que lo legitiman, y sus fines fundamentales. Así, un modelo policial, debe servir como marco de referencia para el análisis de un conjunto de dimensiones más concretas de la función policial como, por ejemplo, los fines de la organización; los mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad; la relación con los ciudadanos y con otras organizaciones; la profesionalización; o, el tipo de actuación dominante (reactiva o preventiva), entre otros.

Por su parte, la dimensión filosófica implica un conjunto de ideas esenciales que fundamentan a la Policía Comunitaria. La Policía Comunitaria es definida por las autoridades americanas como una filosofía que promueve estrategias de organización que se apoyan en la utilización de alianzas -asociación- y técnicas de resolución de problemas, para abordar de manera proactiva las circunstancias que dan lugar a problemas de seguridad pública, tales como la delincuencia, el desorden social y el miedo al delito (Rodríguez Herrera, 2014:24).

En la década de los 90, prácticamente existe un consenso respecto a la consideración de la Policía Comunitaria como una filosofía, y no como un mero programa. Esto se traduce en que la esencia de este ideal no implica únicamente un conjunto concreto de tácticas, si no un conjunto de ideas que fundamentan la selección e implementación de tácticas y procesos, un conjunto de ideas que implican un estilo de trabajo colaborativo, junto a los ciudadanos y otras organizaciones implicadas en la seguridad y calidad de vida de las personas (Sklansky, 2011:2).

En términos generales, se entiende que la Policía, como institución portadora del uso legítimo de la fuerza, debe hacer uso de esta capacidad de un modo focalizado, proactivo y receptivo respecto a la comunidad a la que sirve. Además, el modelo de Policía Comunitaria implica profundos cambios en la organización social y formal de la institución. A nivel social, se pretende reducir y eliminar las barreras entre policía y sociedad, inculcando a los agentes, un conjunto de valores basados en el servicio comunitario.

A nivel organizacional, la Policía Comunitaria implica un cambio en el modo de diseñar las políticas públicas y los programas de seguridad, transitando desde concepciones tradicionales, hacia paradigmas que enfatizan la apertura, la transparencia y la interacción de la organización con su entorno. Simultáneamente, las innovaciones deberán acompañarse por medidas de descentralización organizativa, junto con el desarrollo de programas que garanticen una prestación de servicios en colaboración con otras organizaciones públicas y privadas, cuya actividad afecte a la seguridad de los ciudadanos (Green, 2000).

En cualquier caso, la Policía Comunitaria implicará siempre una redefinición del rol y el estilo de trabajo policial tradicional, con la pretensión de incrementar los esfuerzos de prevención, la reciprocidad entre la ciudadanía y el servicio prestado, la descentralización organizativa, así como el fortalecimiento de los planes de comunicación y rendición de cuentas, tanto a nivel interno como externo. La Policía Comunitaria intenta dotar a las organizaciones policiales de una estrategia y una metodología de trabajo que permita alcanzar sus objetivos de un modo más eficaz y eficiente.

Esta teoría, facilita que el foco de trabajo policial se dirija hacia cuestiones de seguridad pública y delito, pero también hacia asuntos o indicadores relacionados con las percepciones subjetivas de inseguridad de los ciudadanos, los problemas de convivencia, la utilización del espacio público, el compromiso comunitario o la cohesión social, en definitiva, la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, que a su vez se convierten en socios en la identificación y resolución de problemas.

Esta filosofía policial asentada en innovaciones que promueven la apertura de la institución policial a su entorno implica fuertes vínculos que conectan las formas de control social formal e informal. Seguramente, la cultura policial existente en la mayoría de las organizaciones se ve amenazada por un modelo que trata de revertir el tradicional hermetismo y la profesionalización que a partir de la década de 1950 tan negativamente afectó a la conformación de la profesionalidad y a la legitimidad social de la Policía.

Esto es importante, no solo desde el punto de vista de los objetivos policiales que se han visto claramente ampliados debido a la preocupación e incidencia policial sobre nuevos indicadores, sino que es fundamental también, desde la perspectiva de los medios empleados y la actitud de los policías. En este sentido, la organización policial trata de adoptar estrategias que le permitan superar el rol tradicional como agente reactivo de la administración pública, para pasar a ser un actor capaz de realizar diagnósticos previos y de movilizar respuestas inter-institucionales e inter-agencias (Rodríguez Herrera. 2014: 34). En definitiva, protocolos de actuación que sirvan como guía en la pretensión de construir procesos de cohesión social y control social informal, entendiendo que estos son los pilares básicos en la prevención del delito.

Finalmente, la Policía Comunitaria entendida como estrategia implica llevar a cabo la operacionalización de las ideas centrales que venimos relatando. Es decir, la estrategia de Policía Comunitaria implica traducir la filosofía en conceptos operativos. Estos conceptos estratégicos conectan las ideas que sirven de base a la Policía Comunitaria con las acciones específicas o programas a través de los que se implementan (Cordner, 2014)<sup>54</sup>.

Este mismo autor (1997)<sup>55</sup>, distinguió tres enfoques estratégicos, el primero de ellos, el enfoque preventivo. Esta dimensión enfatiza la importancia de la prevención y la proactividad en contraposición con el carácter reactivo de la policía profesionalizada.

---

<sup>54</sup> Cordner, G. (2014). *Community policing*. The Oxford handbook of police and policing, 148-171.

<sup>55</sup> Cordner, G. W. (1997). *Community policing: Elements and effects*. Critical issues in policing: Contemporary readings, 5, 401-418.

En segundo lugar, el enfoque geográfico es otra dimensión clave para la estrategia de Policía Comunitaria. Este requiere la asignación de uno o varios agentes a un área geográfica determinada, que generalmente será un barrio o distrito, durante períodos de tiempo prolongados. De tal forma que los agentes puedan familiarizarse con las condiciones y particularidades del entorno dado. Y del mismo modo, para que los vecinos puedan establecer relaciones de confianza y cooperación.

En último término, el tercer elemento clave en el ámbito estratégico será el enfoque substantivo, es decir, la adopción de una estrategia de Policía Comunitaria supone la aceptación de la Ley como un medio, no como un fin en sí mismo. La función policial implica una serie de fines relacionados fundamentalmente con la mejora de la calidad de vida de las personas, y la aplicación de la ley, es una herramienta más con la que cuenta la Policía para realizar su función de forma efectiva. Efectividad que requiere en cada momento, elegir el método adecuado a los fines que se persiguen y ser capaz de reorientar las operaciones en este sentido. Ésta implica una concepción policial que pone en valor la importancia de la toma de decisión y el rol del agente en la función policial, lo que entronca directamente con las políticas y estrategias de selección, formación, control y evaluación de los policías.

A modo de recapitulación, la premisa central de esta filosofía pivota en torno a la idea de que la policía no puede resolver por sí misma los problemas que afectan a la comunidad. La policía no puede ser eficaz siguiendo patrones de actuación unilaterales en sus objetivos de prevención delictual, resolución de problemas de convivencia o de mantenimiento del orden, en definitiva, no puede garantizar la seguridad pública, sin la colaboración ciudadana (Skolnick y Bayley, 1986). Precisamente la amplitud en el rol de los agentes y también en los objetivos de la propia organización es otra de las ideas principales. Hablamos de complementar los objetivos centrales de la policía tradicional asentados en la aplicación de la ley, el mantenimiento del orden y la reducción del delito. El nuevo mandato implica una serie de tareas orientadas a mejorar las percepciones ciudadanas, reducir el miedo al delito, disminuir los problemas de convivencia, situando el foco sobre las situaciones que tienen impacto en la calidad de vida de las personas. Aunque la reducción de los índices de delito no es uno de sus objetivos primordiales, en muchas ocasiones el modelo de Policía Comunitaria se ha visto obligado a justificarse en estos términos



#### *4.2. Implementación de la Policía Comunitaria en sistemas policiales de nuestro entorno.*

Los principios enunciados en la definición de Policía Comunitaria deben entenderse de forma ideal, como si se tratara de conformar un modelo puro, pero cuya implementación resulta difícil en realidad (Ponsaers, 2001). Entendiendo que cada sistema policial y cada entorno social, político y cultural presentará sus propias resistencias y facilitadores. Así, y sobre los cimientos existentes en el modelo policial de cada ciudad, región o Estado, implicada en la implantación de la Policía Comunitaria, éste fomentará determinadas dimensiones de actuación policial, en función de las potenciales reformas a su alcance y los medios con los que cuente de forma efectiva.

Por un lado, encontramos fórmulas de Policía Comunitaria implementadas en el ámbito francés, donde es habitual usar también la expresión Policía de Proximidad. Tal y como ocurre en España, y como veremos en la presentación de nuestros resultados de investigación, es habitual que se utilicen ambas expresiones de forma intercambiable. Este modelo, o si queremos, esta forma de entender la actividad policial implica un acercamiento a la comunidad a través de la descentralización de los servicios policiales en los Cuerpos municipales. Descentralización, no exenta de problemas relacionados con la coordinación y el encuadre de competencias en sistemas políticos y culturales con una fuerte tradición centralista.

Así, con el objeto de salvar la brecha entre los diferentes niveles de gobierno autónomos y para asegurar cierto grado de coordinación, se establecen Paneles o Juntas Locales de Seguridad, en las que participan responsables políticos nacionales y locales, junto a mandos policiales de ambas instancias. En este sentido, los modelos de Policía Comunitaria o Policía de Proximidad en nuestro entorno, siguiendo el modelo francés, se han enfocado hacia la solución de problemas relacionados con la cohabitación de diferentes niveles administrativos de gobierno y coordinación en materia de competencias y funciones.

En este sentido es interesante preguntarse qué papel han jugado los vecinos, las asociaciones y demás integrantes de la sociedad civil en la determinación de las preferencias de actuación policial y en la definición de los problemas de seguridad.

Hasta el momento, creemos que esta ha sido una prioridad secundaria, y en grandes ciudades como Madrid, la implementación de esta filosofía de trabajo Policial pasa por incorporar de forma progresiva formas de participación y negociación vecinal, que fomenten el papel del ciudadano en la definición de sus problemas, e incorporen sistemas que permitan identificar, clasificar y priorizar las demandas.

Por otra parte, el modelo anglosajón, fomenta la autonomía de las instituciones locales y de las comunidades. Delega la función y las competencias policiales en los entes locales y establece marcos de trabajo colaborativo con una amplia variedad de partes interesadas públicas y privadas, dando lugar a procesos de pluralidad policial. El modelo, enraizado en los principios enunciados por Robert Peel, se basa en la legitimidad policial, o la “policía por consentimiento”.

De forma que, en el discurso oficial, la participación comunitaria constituye un input fundamental en la conformación de la agenda policial, considerándose también aspectos valiosos aquellos relacionados con la responsabilidad externa de la organización, la transparencia, el acceso de grupos minoritarios, indicadores de rendimiento y encuestas de satisfacción del público con la policía.

Como hemos ido relatando, se observa una tendencia común en los procesos de cambio de las organizaciones policiales incardinados en Estados democráticos occidentales. Si bien, se observan cada vez más políticas y estrategias compartidas, su implementación es desigual en el tiempo. Ya que, por ejemplo, mientras la policía británica incorporó los citados sistemas de gestión, evaluación de la productividad y satisfacción con el servicio prestado, a finales de los ochenta, muchas de estas fórmulas de tradición neoliberal, están aún en fases muy tempranas en sistemas policiales como el francés y el español.

En el caso de la Policía Municipal de Madrid, existen Cartas de servicios al ciudadano, en las que se recogen los compromisos de actuación policial en función de las demandas y necesidades ciudadanas. También se implementan sistemas de gestión del rendimiento, cuyos objetivos operativos coinciden con los compromisos establecidos en las anteriores Cartas. Igualmente se trata de medir la satisfacción del ciudadano a través de encuestas del Ayuntamiento de Madrid, y también mediante encuestas de la propia Policía Municipal a aquellas personas que han hecho uso del sistema policial de Sugerencias y Reclamaciones.

Por último, destacan las Juntas de Gobierno Local, y también otros Foros Locales de carácter más vecinal en los que se trata de captar la aportación de la sociedad civil. No obstante, como tendremos ocasión de exponer, muchos de ellos son sistemas aún incipientes.

En la mayoría de países y sistemas policiales cercanos, la Policía Comunitaria implica una amplia variedad de tareas, entre cuyos objetivos destaca el de articular una relación de colaboración de igual a igual con los ciudadanos. Sin embargo, la implementación de la Policía Comunitaria plantea interrogantes a la hora de configurar el papel de los agentes y determinar estrategias de actuación. Ya que en muchas ocasiones no es fácil determinar hasta dónde llega la discrecionalidad y responsabilidad policial, y en qué momento deben tomar el relevo otras instituciones de gobierno.

La ubicuidad es un problema, también lo es, la dificultad para medir su impacto, en una sociedad que necesita conocer el nivel de rendimiento y satisfacción con los servicios públicos. La participación ciudadana parece otro escollo importante, en comunidades cada vez más individualistas, pero al mismo tiempo dependientes de la prestación de determinados servicios públicos, donde el ente público soluciona el problema previo reporte del ciudadano.

Además, somos capaces de luchar por intereses particulares, pero más reacios a participar en foros donde se traten temas que no nos atañen directamente. Y aunque existan estos foros, tampoco está clara su representatividad ni las oportunidades de acceso.

### 4.3. Algunas críticas al modelo de Policía Comunitaria.

Igualmente, la Policía Comunitaria ha estado asociada a una importante serie de críticas. Como veíamos anteriormente, relacionadas con la justificación entorno a sus objetivos. La introducción de conceptos relacionados con la calidad de vida, la incidencia en las percepciones de inseguridad o el miedo al delito, y la metodología de trabajo junto con la ciudadanía ha dado pie a que el modelo se asocie con una idea de “policía blanda”. Y es que, en muchos casos, lo que deberían ser dos aproximaciones complementarias, se convierten en modelos de actuación opuestos. Nos referimos a la perspectiva que trata de prevenir el delito, y otro amplio conjunto de problemas ciudadanos, frente a la perspectiva que aborda los asuntos de seguridad de forma reactiva y empleando técnicas de control y vigilancia tradicional. Aunque la reducción de los índices de delito no es uno de sus objetivos primordiales, en muchas ocasiones el modelo de Policía Comunitaria se ha visto obligado a justificarse en esos términos.

Puede que la Policía Comunitaria no sea la panacea o la revolución que enunciaban algunos de sus mayores exponentes, pero muchos de sus preceptos y formas de hacer han desempeñado un papel importante y se han institucionalizado en la organización y función policial (Willis, 2014:10).

Tanto el concepto de policía de proximidad como de policía comunitaria, si incorporamos la traducción literal, **plantan serios problemas de definición**. Una de las razones de su popularidad es que el concepto de Policía Comunitaria implica una **gran plasticidad**, siendo susceptible de ser interpretado y adaptado de forma muy diversa. Como veremos también ha sido una importante fuente de crítica. En el primer caso, como indica Ferret (2004:181):

*[...]no existe consenso alguno entre los intelectuales, los policías o los políticos acerca de la significación de la palabra «proximidad» o, más ampliamente del verbo «acercar». Este último, ¿significa hacer a la policía más accesible al ciudadano y más atenta a sus problemas? O tal vez, «acercar» reviste un sentido más sofisticado: el policía no solamente será un representante de la ley, sino un trabajador del saber y un especialista de su territorio el cual analizará de manera precisa para efectuar una política policial con otros colaboradores.*

Respecto a la idea de comunidad, este se ha convertido en un concepto amplio y cambiante. El cambio y la modernización de las sociedades occidentales dan lugar a procesos de superación respecto a las nociones tradicionales de comunidad, generalmente asentadas en aspectos geográficos y de grupos de interés. Para poder tener una idea de esta complejidad, adjuntaremos la siguiente tabla.

*Tabla 1. Una nueva tipología de Comunidad.*

	Geographical communities	Geographical transient (transitory) communities	Communities of interest	Cultural and ethnic communities	Externally coherent (defined) communities	Occasional communities
Description	Strong association to defined place and space, often associated with a particular culture and identity, coherent and visible	Often linked to a place where people meet on a more or less regular basis, but which is always left for a more 'permanent' geographical location	Groups of people who share common ideas, passions, hobbies, interests, needs. They do not have to share the same geographical environment, but sometimes do	Way to identify people/groups of people who differentiate themselves from the majority, by way of language, native ways and migration status; often associated with the concept of 'minority'	Groups of people who do not have to know each other, but who can be (and often are) classed together due to characteristics identifiable by others (eg skin colour), experience, hardship	No common interest, need etc that binds people together on a regular basis
Examples of primary determining factors	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Space</li> <li>• Identity</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Temporal location</li> <li>• Activities specific to location</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interest</li> <li>• Activity</li> <li>• Ideologies</li> <li>• Principles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nationality or language</li> <li>• Culture</li> <li>• Religion</li> <li>• Education or economic background</li> </ul>	Shared experience	'One off' individual desire to join in events
Strengths and/or weaknesses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Social cohesion is less important, although preferable</li> <li>• Boundaries for membership can be clearly defined</li> </ul>	Temporally convenient, although conflict displacement can occur (conflicts would not happen if regrouping in this space did not occur)	Usually strong sense of cohesion marked by sharing of a same culture or activity; with exceptions relating to proximate causes of crime, rarely a source of problem for law enforcement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Challenging in terms of ethical debate, risks of discrimination; 'us and them' dynamic</li> <li>• May assist with adjustment to new culture/nation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• People may not want to be 'grouped' on the basis of the characteristic that makes them externally coherent to others</li> <li>• Differences between individuals and others they are 'grouped with' may outweigh similarities</li> </ul>	Usually a visible example of social cohesion
Examples	Neighbourhood, suburb, region, nation	Schools, workplaces	Sports or cultural clubs, ideological or political parties, academia, online group	Refugees, religious minorities	Homeless people, some Aboriginal people, some people belonging to sexual minorities, victimisation	Special events—guests and organisation bodies

Fuente: Bartkowiak-Théron, I., y Corbo Crehan, A. (2010).

Así, en las sociedades democráticas occidentales, que tomamos como marco de referencia en nuestro trabajo, es necesario discutir el uso y la implementación que se hace del concepto. En la mayoría de los Estados de la UE la Policía Comunitaria existe de forma fragmentada y desigual. Generalmente la iniciativa para su adopción es política, y son habituales los problemas organizacionales y funcionales derivados de las resistencias internas para ponerla en marcha. A parte de la tradicional resistencia al cambio derivada de cualquier reforma organizacional, también existen obstáculos derivados de la rigidez legal y estructural característica de las organizaciones policiales. En el caso de países como España, Italia y Francia, el modelo policial se adhiere a principios comprometidos con la protección del Estado y el mantenimiento del orden<sup>56</sup>, la Policía Comunitaria no disfruta de un encaje sencillo en un contexto sin tradición histórica y sin un fundamento de colaboración entre la comunidad y la policía (Donnelly, 15:2012)

<sup>56</sup> Esta idea que expone de forma muy simplificada el estatuto o tarea policial básica, se contrapone a la misión del sistema policial anglosajón, asentado en la vigilancia y patrullaje de la comunidad con el objetivo de luchar contra la delincuencia (Donnelly, 17:2012).

## 5. Extensión de los actores implicados en la seguridad: principales cambios aglutinados bajo el paradigma de la pluralidad policial.

Diversos autores señalan que uno de los principales hallazgos en los estudios contemporáneos sobre la función policial, tiene que ver, precisamente con la diversificación en las actividades de policía. En este sentido, utilizaremos las expresiones pluralidad, extensión o diversificación de la función policial, para referirnos al conjunto de actores de carácter privado, público y de la sociedad civil, que hacen de la prestación de la actividad policial, fundamentalmente en el ámbito de pequeños delitos y el orden en espacios públicos, su competencia (Devroe y Terpstra, 2015:235). Por su parte, Bayley y Shearing (1996) hablan de un hito y de una tesis de transformación en lo que respecta a los sistemas de control penal y a las instituciones que aplican las leyes. Otros investigadores ven superada la idea de policía y función policial, reemplazando estos conceptos por el marco teórico basado en la gobernanza de la seguridad (Johnston y Shearing, 2003).

En primer lugar, esta pluralidad implica la quiebra de la visión tradicional en torno al monopolio estatal de la función policial y, por tanto, en las ocasiones en que así se regule, del uso de la coacción, la violencia y otras técnicas restrictivas de derechos personales. El mito del monopolio del Estado y de la Policía, como únicos detentadores del uso legítimo de la coacción pierde validez en su pretensión de explicar la realidad.

Otros autores como Savage (2007:211) a propósito de la función policial pública, manifestaron su idea de que la *policía pública*, nunca había dispuesto de un verdadero monopolio en la prestación del servicio. Aunque durante buena parte del siglo pasado, la Policía haya sido la principal prestadora de aquellas funciones relacionadas con el mantenimiento del orden, el control del delito o la aplicación de las normas.

Cuando hablamos de los diferentes procesos de reforma y evolución que sufren la organización y la función policial, la pluralidad implica, al igual que el resto de cambios una serie de diferencias en su implementación en el contexto comparado. Como señalan Devroe y Terpstra (2015:235), en qué medida el proceso de extensión policial puede considerarse similar en los diferentes contextos. Si bien, se asume, que el desarrollo teórico del modelo presenta coherencia, la equiparación de la extensión de los actores implicados en la función de policía, con ciertas lógicas de privatización y

mercantilización, no siempre es identificable en todos los países o regiones. Esto es así, porque en muchos casos, principalmente en Europa, la pluralización tiene lugar dentro de la propia administración pública, y si miramos al contexto anglosajón, en la sociedad civil. Por tanto, equiparar pluralidad en la prestación de servicios de seguridad, con empresa privada o preceptos neoliberales, implica una visión válida, pero parcial del fenómeno.

A continuación, pasaremos a describir algunos de las principales dinámicas de cambio aglutinadas en el marco de la pluralización policial. Seguramente la exposición de las diversas formas, personas y organizaciones que pueden llevar a cabo la función policial nos ayudará a comprenderla mejor, así como a poner de manifiesto uno de los fenómenos más recientes en el ámbito de la seguridad y que afecta de lleno al trabajo de las organizaciones policiales o de la *policía pública*, como se denomina en el contexto anglosajón cuando se trata la lógica de la pluralidad policial.

Es interesante señalar que, en el contexto policial, la distinción tradicional entre público y privado puede permanecer intacta en algunos contextos, mientras que en otros lugares esta dicotomía se ve difuminada (Devroe y Terpstra, 2015:236). Del mismo modo que en España no es usual hablar de Policía Pública y Policía Privada, sino que en nuestro entorno el término Policía hace referencia de forma unívoca a la institución pública, mientras que, para referirnos a las formas privadas de Policía, hablamos directamente de Seguridad privada.

Precisamente el desarrollo de este fenómeno, en el que proliferan diversos proveedores de lo que denominamos función policial, conlleva que el debate gire en torno al concepto de la seguridad. De esta forma, se habla de redes securitarias, y la discusión adopta un cariz más mercantilista, siendo difícil focalizar la investigación únicamente en la Policía pública cuando hablamos de seguridad, así el sistema se ve de forma fragmentada y plural. Como señalan Jones y Newburn, (2006:1), se trata de la transformación de la seguridad, pero también de la función policial.

Siguiendo con la argumentación realizada por estos autores, hay una serie de cambios que pueden ser aglutinados bajo el título de lo que se denomina pluralidad policial, destacando tres procesos fundamentales. El primero de ellos tiene que ver con la **proliferación creciente del sector de la seguridad privada**.



La incursión de la empresa en la seguridad se ha visto favorecida fundamentalmente por el desarrollo de nuevas tecnologías y ha significado la explotación por parte del sector privado de un ámbito de actividad tradicionalmente reservado al sector público.

La pluralidad o fragmentación que experimenta el ámbito de la función policial se reconfigura por la forma en que las personas entendemos la seguridad, en gran medida dominada por la sensación de inseguridad constante. Ciertamente se produce una mercantilización de la actividad policial, tanto en el ámbito privado, donde las personas buscamos autoabastecernos con sofisticados sistemas de alarma, vigilantes privados o circuitos de video vigilancia, como en los espacios públicos. Pero también la Policía experimenta un efecto propio de la sociedad y del sistema del consumo. En este sentido, tendremos ocasión de exponer en próximos epígrafes la influencia que los procesos empresariales han tenido en la organización policial, de forma que diferentes formas de gestión del sector privado se han incorporado al sector público.

También la representación pública de la Policía cambia, adoptando un carácter orientado al consumidor, un carácter de servicio prestado para satisfacer las demandas del ciudadano-cliente. El ciudadano es el cliente receptor de un servicio público que se debe prestar bajo unos estándares de calidad y eficacia, de forma que también se da al producto cierta promoción.

Como decíamos al inicio, la extensión de los actores implicados en tareas de policía también abarca a otros prestadores policiales pertenecientes a organismos públicos. Suele tratarse de agencias reguladoras, con capacidad para prevenir e investigar determinados ilícitos, de forma que asumen importantes funciones de policía (Jones y Newburn, 2006:4). En España, tenemos claros ejemplos en organismos como la Agencia de Policía Portuaria, Vigilancia Aduanera o Agentes forestales y medioambientales.

Sin duda, el sector de la seguridad privada<sup>57</sup> es uno de los que más ha crecido durante las últimas décadas. Los vigilantes, y los diferentes sistemas y tecnologías desarrolladas son considerados colaboradores esenciales por parte de los Cuerpos de Policía.

---

<sup>57</sup> Insertar noticia seguridad privada.

Es generalmente aceptado, que la función policial manifiesta en la actualidad esa dualidad o naturaleza público-privada, en la medida en que cada vez son más las tareas delegadas en empresas de seguridad privada por parte de las administraciones públicas, al mismo tiempo que cada vez son más las personas que emplean recursos en la contratación de servicios y dispositivos de seguridad.

La seguridad privada es cada día más visible, el número de agentes dedicados a esta actividad ha aumentado exponencialmente, igual que las medidas de seguridad contratadas por los particulares. Sabemos que las empresas de seguridad son las encargadas de implementar la función policial en ámbitos muy diversos, éstos van desde la vigilancia y defensa electrónica hasta la seguridad de infraestructuras críticas como aeropuertos, estaciones o centrales nucleares, y otros edificios públicos. En este sentido, la Policía ha ido cediendo terreno a los proveedores de seguridad privada.

En la mayoría de los países de nuestro entorno se considera ya, a efectos legales, a las empresas de seguridad privada, participantes plenos de las funciones de policía (la reciente reforma de la ley de seguridad privada en España es muy clara al respecto). En algunos países occidentales superan ya a los efectivos de la Policía (Reino Unido, Bélgica, Noruega, Suecia), mientras que en Estados Unidos, Canadá y otros, duplica o triplica a los efectivos de aquella (Giménez-Salinas y Rechea, 2007, Guillén, 2016).

Como señalábamos anteriormente también las formas civiles o si queremos sociales para mantener ordenados y vigilados los espacios suponen la proliferación en nuestro entorno de conserjes y otras personas encargadas de tareas de mantenimiento, pero a las que también se demandan ciertas tareas de control.

Hasta ahora nos hemos centrado en describir las características en torno a la extensión de la seguridad privada, o la función policial privada, llevada a cabo por empresas. No obstante, en el ámbito anglosajón es también común el estudio de la función policial implementada por ciudadanos, que consiste en aquellas actividades de vigilancia y control llevadas a cabo de forma voluntaria por miembros y grupos de la sociedad civil.

La función policial llevada a cabo por los ciudadanos de forma voluntaria e independiente de los poderes públicos sería el segundo proceso identificado dentro de la fragmentación y pluralidad que venimos describiendo. En aquellos países, en los que son más frecuentes estas formas de actuación ciudadana se han desarrollado algunas categorías para su clasificación. Generalmente se distingue entre actividades de vigilancia o ciudadanía responsable y actividades de *vigilantismo* o ciudadanía autónoma (Johnston, 1999:231).

La primera categorización está relacionada con la colaboración ciudadana en la vigilancia de los espacios públicos, llevada a cabo para ayudar a la Policía, y en ocasiones bajo la tutela de los departamentos policiales. La segunda clasificación tiene que ver con aquellas personas que, en ocasiones, y al margen de cualquier intervención pública, deciden tomarse la justicia por su mano. Sin duda ambas formas contribuyen al proceso de pluralidad y fragmentación de la función policial analizada, con el matiz de que en determinadas ocasiones la Policía podrá ejercer algún tipo de control sobre la actuación civil, cuando esta tenga como objetivo la coordinación con la Policía.

En este contexto, las políticas públicas de prevención del delito se orientan hacia la incorporación de los ciudadanos como colaboradores en asuntos de seguridad, principalmente en el ámbito que desarrolla iniciativas para la maximización de la vigilancia funcional de los espacios públicos. En Estados Unidos, por otra parte, es habitual encontrar un número considerable de departamentos de Policía, que cuentan con la ayuda de patrullas vecinales organizadas para reportar incidentes vía emisora.

Sin duda muchos países democráticos tratan de movilizar a los ciudadanos para tareas de seguridad, generalmente se trata de cuerpos auxiliares y agentes de segunda categoría que actúan en situaciones relacionadas con problemas de convivencia. En Reino Unido por ejemplo, junto a la figura del voluntario, encontramos el *Community Support Officer*, estos agentes, con competencias limitadas, llevan a cabo labores de patrullaje y contacto con los ciudadanos dando mayor visibilidad a la organización. En Francia surgen los *Ajoints de Sécurité* pertenecientes a la Policía Nacional Francesa, también como cuerpo auxiliar (Guillén, 2016: 221).

Como decíamos la expansión policial en materia de seguridad es un proceso muy complejo en su análisis. Algunos de los investigadores más importantes en el asunto, plantean importantes interrogantes.

Siguiendo la línea enunciada por Loader (1999) resulta preocupante la influencia de estos procesos en la construcción de la autoridad, de la subjetividad y de la articulación de las relaciones sociales. Como veremos a continuación, Bayley y Shearing (1996), a propósito del análisis de la reestructuración de la función policial, también se cuestionan aspectos relacionados con la seguridad pública, la igualdad, los derechos humanos o la responsabilidad policial en la rendición de cuentas, así como los cambios que se requieren las políticas públicas para asumir la diversificación.

Uno de los efectos que se consideran negativos tienen que ver con intensificación de las diferencias entre aquellos que, al contar con mayor poder adquisitivo, pueden hacer uso de sistemas de seguridad más sofisticados, así como proveerse espacios privados y generadores de exclusión. Sin embargo, también la investigación en torno a la pluralidad tiene en cuenta el desarrollo de formas de vigilancia y de policía llevadas a cabo por los ciudadanos, actuando de forma organizada, promoviendo políticas colaborativas y democráticas en lugar de ser meros consumidores receptores de productos securitarios en el mercado.

Si tratásemos de buscar una explicación para este proceso, sin duda, como en los demás cambios policiales descritos, habría que acudir a variables de tipo estructural, como señalan Jones y Newburn (2006:6), las modificaciones que tienen lugar en la naturaleza de los espacios públicos<sup>58</sup> son variables influyentes en la generalización de sistemas de seguridad privados, también lo son las tendencias privatizadoras en diferentes ámbitos del sector público. A estas explicaciones hemos de sumar las ya expuestas en epígrafes anteriores, relacionadas con el aumento de las tasas de delito y la inseguridad percibida, entre otras, propias de la sociedad postmoderna.

---

<sup>58</sup> Shearing y Stenning (1987) indican desde una perspectiva sociológica, que la expansión de la seguridad y la vigilancia privada en norte América tenía que ver con la expansión de los centros comerciales, los complejos de ocio y los dedicados a la educación, los hospitales y las comunidades de propietarios con espacios privados. En la sociedad postmoderna, desarrollamos nuestra vida en estos espacios, a los que los autores identifican con la propiedad privada de masas. En estos espacios, la competencia natural de la Policía pierde fuerza, a favor de las empresas de seguridad privada. Hacemos nuestras vidas en espacios privatizados.

Autores como Terpstra y Van Stokkom (2014:340), expresan algunas de las anteriores cuestiones, cuando señalan la necesidad de definir la función policial atendiendo a su naturaleza:

*¿Qué tipo de función policial queremos? ¿Organizaciones de policía que se concentren en ciertas tareas clave, una especie de policía de mínimos, que opere distanciada de los ciudadanos y de las comunidades, definiendo las labores de vigilancia y aplicación de la ley en asuntos de desorden social y pequeños delitos como algo ineficiente que no forma parte del verdadero trabajo policial? O por otra parte, ¿una policía visible y próxima, que defina la vigilancia y la aplicación de la ley como sus tareas principales? La respuesta a estas preguntas tiene consecuencias directas en la organización policial y también en el papel complementario que deben cumplir el resto de actores no policiales. Parece existir acuerdo en que en los próximos años el modelo de seguridad mercantilista se hará más prominente. En un marco político y social de austeridad y eficiencia, donde las políticas públicas tienden a limitar las demandas sobre las instituciones públicas. En este contexto, resulta complicado equilibrar este tipo de estrategias con la propia naturaleza de la función policial y la seguridad como un bien público, sin que se vean afectadas la legitimidad y confianza de los ciudadanos en este tipo de instituciones clave. Los gobiernos y la policía no pueden renunciar a determinadas funciones esenciales, y dejar que determinados espacios sean ocupados por agencias privadas*



## 6. El paradigma de la Nueva Gestión Pública en la Policía.

En último lugar dedicaremos este epígrafe a las reformas policiales en el marco de la nueva gestión pública. De forma introductoria, nos referimos a la aplicación de técnicas originarias de la gestión empresarial en las instituciones públicas. En las últimas décadas, hemos sido testigos de cómo los principios del mundo empresarial se han ido imponiendo en la gestión de los servicios públicos. En este sentido, las organizaciones policiales tratan de implementar modelos de actuación policial capaces no sólo de dar respuesta a las demandas sociales, sino de hacerlo de un modo rentable, responsable, sostenible y de acuerdo con unos principios éticos. Los sistemas más extendidos en la organización policial son los de medición y evaluación del rendimiento y consecución de objetivos.

En este contexto, la teoría de la Nueva Gestión Pública defiende un modelo de dirección que favorece la libertad de acción frente a las burocracias y los sindicatos, desechando rasgos asociados a estos últimos como la estabilidad o la rutina. No obstante, la burocratización, lejos de eliminarse o desaparecer, se ha transformado y ha tenido objetivos distintos. El neoliberalismo no supone una desregulación, sino una nueva regulación a favor de los grupos mejor situados en la estructura social y para la consecución del máximo rendimiento del capital privado (Alonso y Fernández Rodríguez, 2016). Esta teoría ha sido identificada como una de las tendencias reformistas más influyente dentro de la administración pública en las últimas tres décadas (Leishman y otros, 1996).

A partir de la década de los ochenta, el discurso gerencial, y los principios de la Nueva Gestión Pública crecieron en popularidad. Favorecidos fundamentalmente, por el cambio de ciclo político acaecido en primer lugar en Reino Unido tras la victoria de Margaret Thatcher y posteriormente en Estados Unidos con la llegada a la presidencia de Ronald Reagan. Los valores del nuevo gerencialismo se encontraban en sintonía con los discursos neoliberales de estos gobiernos de corte conservador.

A pesar de las influencias angloamericanas en favor de la Nueva Gestión Pública, la adopción de este enfoque se llevó a cabo de forma desigual, tanto a nivel de Estados, como de sectores dentro de las propias organizaciones de la administración pública. De hecho, en Reino Unido, numerosos autores hacen referencia a la posición privilegiada que mantuvo la Policía durante la primera década reformista. Sin embargo, los principios

de la Nueva Gestión Pública se implementaban en la Administración, mientras que en la organización policial la “cultura de la relación calidad/precio” no se implantó hasta bien entrada la década de los 90 (Loader y Mulcahy, 2003; Golding y Savage, 2011:736).

Autores como McLaughlin y otros (2001, cit. en Gillespie, 2006:21) resumen los nueve puntos fundamentales presentes en el proceso de reforma de la Nueva Gestión Pública de la siguiente forma.

*“(i) el interés creciente en la consecución de resultados en lugar de en la gestión de procesos; (ii) el establecimiento de objetivos específicos e indicadores de actuación que permitan el control de la eficacia y la eficiencia; (iii) la publicación de tablas de clasificación que reflejen el rendimiento en términos comparados; (iv) la identificación de competencias clave; (v) asegurar una buena calidad-precio; (vi) la externalización de responsabilidades y servicios no esenciales; (vii) el establecimiento de la división comprador-proveedor; (viii) el estímulo de la relaciones de cooperación entre agencias; y (ix) los destinatarios del servicio son denominados clientes, de forma que se enfatiza la naturaleza competitiva del enfoque”.*

Por supuesto la introducción de estos principios no estuvo exenta de crítica. El debate más extendido se sitúa en torno a la introducción en el sector público de una serie de postulados propios del sector privado. Crítica que se asienta sobre la concepción de que el sector público es muy diferente al sector privado. El entorno, los objetivos, las estructuras organizativas y los valores son diferentes, de tal forma que la implementación de teorías del sector privado en la administración pública es considerada por muchos como inapropiada (Butterfield y otros., 2004). Otra de las corrientes críticas más importantes, no entra a considerar la adecuación de los principios de gestión privada respecto al sector público, sino que señala que los principios de la Nueva Gestión Pública tienen un reconocimiento y aceptación tan universal, que ya no son considerados como un enfoque de reforma característico, es decir, como señalan Dunleavy y Hood (1994), si la Nueva Gestión Pública presenta una implementación tan extendida, aceptada, y todos los ámbitos de la gestión presentan influencias de estos principios, quizá ya no sea nada, quizá ya no constituya un enfoque distintivo de reforma ni de gestión de las organizaciones, pues como estos autores señalan, *“si la Nueva Gestión Pública es hoy en día odo, tal vez no sea nada”*.



### *6.1. La aplicación del discurso gerencial en los cuerpos de policía.*

Como hemos recogido, fundamentalmente durante las décadas comprendidas entre los 70, 80 y 90, numerosas investigaciones criminológicas, principalmente en Estados Unidos, empezaron a cuestionar el modelo tradicional de actuación policial. La policía profesionalizada e independiente del poder público, cuya fuente de legitimidad es la ley y su objetivo fundamental es el control del delito, experimentó una profunda crisis. Sabemos que se criticaron aspectos relacionados con la efectividad de las estrategias policiales tradicionales, pero también el distanciamiento en las relaciones entre policía y comunidad. Hemos descrito el modelo de Policía Comunitaria como respuesta a la falta de legitimidad y también como estandarte de una nueva profesionalidad policial.

Del mismo modo en el ámbito europeo, empieza a surgir en los años 90, la preocupación por la productividad. El exiguo **rendimiento policial** percibido contrastaba con el incremento en materia de recursos económicos que las organizaciones policiales estaban recibiendo (Golding y Savage, 2008; den Hayer, 2009;). Los debates que en un primer momento surgieron en torno a la efectividad de la actividad policial tradicional, reactiva o estandarizada, dieron paso al cuestionamiento del rendimiento policial. De tal forma que, como indica Casey (2009, cit. por den Heyer, G. 2011), se hizo patente que la implementación de la Policía Comunitaria no podía ser entendida aislada o separada de las reformas del sector público dentro del marco de la Nueva Gestión Pública.

En este sentido, los cambios organizacionales que tuvieron lugar en la década de los 90 dentro de numerosos departamentos de policía se orientaron hacia los cambios estructurales, incluyendo mecanismos de delegación en la toma de decisión; la reducción de la jerarquización; la introducción de mecanismos de rendición de cuentas, fundamentalmente a través de sistemas de gestión del rendimiento; y el intento por crear una nueva cultura de servicio, enfocada al cliente, liderada por los agentes a pie de calle y sus mandos directos (Butterfield y otros, 2005: 330). La introducción de los principios de la Nueva Gestión Pública implicó para la organización policial la necesidad de alinear su estructura organizacional, sus estrategias operativas y los procesos de evaluación del rendimiento, con las necesidades de los ciudadanos. No obstante, hemos de tener en cuenta que esta serie de cambios no se basan únicamente en los principios de la Nueva Gestión Pública, como ya hemos señalado existe un marco de reformas más amplio y complejo. La función y la organización policial se ven afectadas por el desarrollo de las

dinámicas de pluralización y gestión compartida de la seguridad (Bayley y Shearing, 1996), así como por aquellos procesos que favorecen de forma gradual la formalización y el refuerzo del control social formal (Jones y Newburn, 2002:143). Es importante señalar también, que la focalización del debate político en torno a la efectividad policial dio lugar al desplazamiento de aquellas cuestiones relacionadas con la legitimidad y la conformidad pública con la policía. Fundamentalmente a partir de los años 90, estas cuestiones ven mermada su importancia, como consecuencia, no sólo del efecto de la Nueva Gestión Pública, sino también de la generalización de determinados discursos políticos populistas que trataban de sacar rédito electoral adoptando una visión simplista de la aplicación de la ley y el control del delito (Hough, 2010:71). En resumen, consecuencia del pesimismo y la falta de confianza en el sistema policial, fundamentalmente en los esfuerzos policiales dirigidos a disminuir los índices delictivos, las políticas públicas se orientaron hacia el ya citado gerencialismo.

De esta forma, una de las soluciones más extendidas en los diferentes gobiernos con relación a los problemas de seguridad y justicia era cómo hacer que las organizaciones se parecieran y funcionaran cada vez más como empresas privadas (Newburn, 2017:110). Las medidas importadas incluían la eficiencia, la rendición de cuentas, objetivos bien definidos, la descentralización y la evaluación del rendimiento, entre otras. La dinámica descrita responde a los países del ámbito anglosajón. No obstante, en España, a partir de mediados de los años 90, diferentes Gobiernos de corte conservador comenzaron a implementar políticas de este tipo en los diferentes niveles de gobierno, estatal, autonómico y local. Un claro ejemplo es el sistema de Dirección por Objetivos de la Policía Municipal de Madrid.

Así, ocurre que las pretensiones de implantar modelos de actuación policial comunitaria chocan con las lógicas de funcionamiento que generan los sistemas gerenciales de medición del rendimiento y consecución de objetivos. Se dará la paradoja de que una agenda de reforma para la modernización policial fundamentada en la mejora del servicio público y la legitimidad policial chocará con políticas previas que favorecen la eficacia y la eficiencia, estableciendo sistemas que conminan a los agentes a actuar por objetivos, dejando a menudo poco espacio a aquellos elementos asociados con la Policía comunitaria. Pues, incluso dentro de su complejidad, los sistemas de gestión por objetivos pueden resultar rudimentarios y contrarios a los matices que implica la función policial (Hough, 2003:153).

## Resumen

En esta parte hemos tratado de situar el foco en aquellas lógicas de cambio social y político que tienen una influencia importante en las instituciones integrantes del sistema penal y de control del delito. Y de forma específica explicar el marco de cuestionamiento constante en el que se mueve la Policía, respecto a su naturaleza y actuación, las tendencias de cambio, innovaciones y políticas que de forma específica han tenido un impacto relevante en las organizaciones de policía.

La sociedad toma conciencia sobre el delito, tomando como punto de partida unas estadísticas elevadas que inciden de forma directa en las percepciones subjetivas de inseguridad. Igualmente se cuestiona la labor de las instituciones de justicia penal, bajo el lema de *nada funciona*, se socava el paradigma de corte correccionalista en la prevención y control del delito y el tono empleado al tratar este asunto enfatiza las limitaciones y fracasos de las agencias encargadas de la seguridad y el tratamiento del delincuente.

Las diferentes políticas y prácticas se diseñan con un impacto social y son sometidas a debate en un contexto de punitividad creciente. Igualmente se plantean nuevos objetivos institucionales, la extensión y pluralidad de actores implicados en el control del delito, la implementación de principios de gestión empresarial en las instituciones públicas, la incidencia sobre las percepciones subjetivas de seguridad y un mayor apoyo a las víctimas.

El contexto específico de cambio en la Policía parte de un cuestionamiento sobre la eficacia de la Policía, tomando en cuenta el modelo tradicional de actuación. No obstante, a medida que profundizamos en el estudio nos damos cuenta de que la institución no se encuentra sólo frente a una crisis de efectividad, sino ante un proceso de cuestionamiento más amplio que afecta al rol y a la naturaleza de la función policial en un contexto de complejidad y demanda social creciente.

En materia de función policial el debate sobre los diferentes modelos de actuación es prolífico. En el ámbito policial español, la importación de las distintas filosofías de actuación policial se ha llevado a cabo de forma desigual.

La segunda mitad del siglo XX supone que pese a la mejora de los medios humanos y técnicos, la especialización, la formación y la introducción de sistemas tecnológicos, muchos grupos sociales tienen problemas importantes a la hora de legitimar a la Policía. La organización jerárquica, mecanizada y militarizada, había evolucionado hacia una profesionalización técnica, pero la gran contradicción se daba en aspectos de legitimidad y eficacia en la lucha contra el delito.

En este contexto se suceden una serie de modelos o filosofías de actuación policial que reaccionan ante las principales críticas. La Policía Comunitaria se plantea como una forma de hacer policía útil para mejorar las percepciones de seguridad y reducir los niveles de conflictividad reforzando las relaciones entre la Policía y la comunidad. Igualmente, las medidas neoliberales, van calando en la organización policial con el objetivo de mejorar la efectividad. Garland (2005:199) señala que:

*Los funcionarios de las distintas administraciones de justicia penal, los jefes de policía, etc, asumen y deben interiorizar nuevas responsabilidades relacionadas con asuntos presupuestarios. Esto supone una modificación en la forma en la que responden al propio personal, al público y a sus clientes. Las reformas dieron lugar a nuevos patrones de transparencia, plantearon nuevas fórmulas para la toma de decisiones y trajeron aparejada una gradual reducción de la discreción y la autonomía del personal de la baja jerarquía.*

También, junto a la profesionalización, el modelo de Policía Comunitaria y la influencia de la Nueva Gestión Pública en la organización de policía, se recogen otros enfoques de investigación que asumen la extensión de los actores implicados en la función policial.

Para terminar, tomando a Ponsaers (2001:2) y su estudio sobre la terminología e ideas alrededor de los modelos de actuación policial, asumimos diferentes tipologías de

actuación policial. Hemos tratado de recoger las más importantes en este epígrafe dedicado al cambio.

*A policemodel should give answers of content on questions as: “What is the objective of policing”, “What is the meaning of prevention”, “How should we evaluate police-discretion”, “What is the meaning of community”, ...?, Stated differently, the choice of a policemodel should give a detailed answer to the question: “What kind of policing do we want”? In this sense, a policemodel always implies statements concerning values, objectives and norms. Police models are competing with each other. The question should be asked if policemodels are in fact not often the engine of competition between different fractions of a certain policesystem. The dominance of a certain model in a specific organisation expresses as well the dominance of a certain group within the organisation as outside the force, in the political and socio-economic arena. To understand this “balance of power”, it is important to look at the political, but also the socio-economical context in which a certain model originated and became the dominant tendency within a certain police-system.*



#### **IV. La reforma policial en la agenda política.**

Política y policía constituyen dos conceptos históricamente difíciles de integrar en las sociedades democráticas (Jaime y Torrente, 2017:166). Aunque en determinados ámbitos de la investigación se tienda a huir de las consideraciones ideológicas y políticas, en nuestro estudio de caso resulta un elemento fundamental para explicar el proceso de cambio. Este tipo de consideraciones, junto a la determinación del impulso para las reformas son elementos clave de nuestra investigación. Aquí, los responsables políticos se convierten en impulsores y decisores fundamentales a la hora de determinar los cambios. Dichos cambios estarán condicionados por la ideología sobre el delito y su prevención, que manejen los encargados del diseño de las políticas de seguridad. También por la visión institucional y funcional de los policías, más cercanos a la figura del servidor público, o a la imagen tradicional como agentes de la ley. Sin olvidar el marco normativo que restringe y condiciona la ideología y decisiones programáticas de los políticos.

Como señalábamos, las diferentes ideologías políticas se identifican con distintas formas de abordar y prevenir el hecho delictivo, encasillando la figura policial y simplificando su naturaleza compleja. Para profundizar sobre la importancia de la dimensión política e ideológica en el diseño de las políticas de seguridad, resultan muy interesantes aquellas clasificaciones que distinguen entre el modelo conservador de prevención del delito, el modelo liberal y el modelo radical (Iadicola, 1986, citado por Medina Ariza 2011: 23).

Sabemos que el papel de la Policía en nuestra sociedad ocupa un espacio de reflexión importante, no solo en el nivel académico, sino también en las agendas de gobierno. Las diferentes administraciones tienen la potestad de establecer las leyes de actuación y también de control y responsabilidad policial. No obstante, a menudo los marcos jurídicos internos son complejos, y requieren importantes actualizaciones, como en el caso español.

Estas leyes y políticas públicas deben tener además en cuenta el modelo europeo, en cuanto a la adecuación y armonización legislativa. Un marco de referencia compuesto por veintisiete países, marcado por sistemas políticos diferentes, así como diferentes circunstancias políticas, sociales e históricas que en los últimos años intensifica su complejidad, inestabilidad e incertidumbre por circunstancias como, por ejemplo, el Brexit o los conflictos armados.

En el contexto político de las democracias liberales europeas, el control policial y otros aspectos relacionados con la gobernanza y la rendición de cuentas de esta organización, responde a un modelo dual, que en cierta medida establece un sistema de contrapesos. Nos referimos al hecho de que todos los Estados cuentan con una fuerza de Policía de naturaleza y competencia estatal que depende directamente del Gobierno central. En este contexto, la Policía encarna el poder del Estado y tiene la potestad para ejercer de forma legítima métodos de coerción. Como señala Donnelly (2012), en el marco institucional del Estado, la Policía representa a éste, con todas sus implicaciones en relación con los derechos humanos, los métodos empleados en la actividad policial y los mecanismos y cauces de responsabilidad y rendición de cuentas establecidos.

La alternativa o contrapeso del que hablamos, lo constituyen las organizaciones de policía regional o local, controladas por entidades políticas cuyos gobiernos electos designan direcciones y jefes policiales. De esta forma, se garantiza la existencia de más de una fuerza policial, y se minimiza el poder del estado central. En los 27 estados miembros de la Unión Europea se establecen sistemas mixtos. Es evidente que como en la mayoría de las instituciones e instancias públicas, la actuación policial es objeto de decisión política, en tanto en cuanto, el gobierno municipal contará con su agenda política y con decisores encargados de determinadas políticas públicas en materia de seguridad.

En este contexto, típicamente se han diferenciado y excluido del ámbito de decisión político, aquellos asuntos de carácter operativo, que en virtud de su especificidad y especial relación con la profesión policial se reservan al criterio de los mandos policiales. No obstante, en este punto se podrían hacer dos salvedades, por un lado, la falta de claridad a la hora de definir qué se consideran asuntos operativos, y por otro la dualidad en el rol de mandos policiales que también ocupan cargos de dirección política en la organización.

Así, la determinación de los asuntos policiales en la agenda política se convierte en un asunto difícil para los diferentes gobiernos. Como venimos reiterando a lo largo de estas páginas a partir de la segunda mitad del siglo XX, la agenda política se caracteriza por un cuestionamiento constante del rol policial, en gran medida debido a los cambios sociales y culturales relacionados con la forma de entender la seguridad. Así mismo, la democratización policial y en cierta medida el acercamiento de la opinión pública a los asuntos de seguridad contribuyen a que la Policía deje de ser vista como una institución



perteneciente al poder Estatal, para ser percibida como un servicio público más, responsable ante los ciudadanos, igual que otros servicios sobre los que tradicionalmente ha existido un nivel mayor de crítica (Fernández e Yñiguez, 2014, citados por Guillén, 2016:208). Esta circunstancia es reforzada por la naturaleza y el trabajo desempeñado por las Policías Locales que contribuyen a dar una imagen más cercana, asumiendo, por lo general, tareas que van mucho más allá de los temas estrictamente de seguridad.

Siguiendo la argumentación realizada por Jaime y Torrente (2017:167), es cierto que los modelos de función y estructura policial tradicional son cada vez más difíciles de implementar:

*Desde los espacios de decisión política especializados se ha prestado escasa atención a la necesidad de introducir nuevos criterios en cuanto a los factores, condiciones e instrumentos medioambientales, psicológicos y administrativos susceptibles de incrementar la sensación de seguridad.*

Siguiendo esta línea es complicado determinar qué variables se han tenido en cuenta desde el punto de vista de la decisión política en el diseño de las políticas de seguridad, y en especial a las políticas que atañen a los cuerpos policiales, pero sí podemos señalar las dificultades que derivan de los elevados costes, sobre todo de la presencia policial y la actuación reactiva. De nuevo emerge el debate sobre el modelo de función policial (*policing model*) y el necesario equilibrio entre actuaciones tradicionales y aquellas técnicas innovadoras que podríamos situar cerca de la Policía Comunitaria. Como señalan estos autores (Jaime y Torrente 2017:167):

*Así mismo, otros instrumentos de bajo coste, como podría ser la mediación policial, generan inseguridad por la ausencia de definición jurídica, pero es una vía de legitimación creciente en un escenario en el que la Policía busca afianzarse, por lo que deberá readecuar sus funciones y adquirir otras, lo que no debe identificarse necesariamente con más poderes policiales.*

Retomando las tres ideas que vamos desarrollando en el epígrafe, estas son, las consideraciones ideológicas en torno al delito, la visión institucional del policía y de la función policial y, la identificación del impulso para los cambios. En nuestra investigación hemos combinado el análisis sobre la reforma policial, entendida, como señala Savage (2007) en un sentido amplio, tomando en consideración el ámbito político y la identificación de las fuerzas o actores que propician el cambio.

En este contexto, asumimos que el cambio en la función policial es un elemento más específico dentro de la reforma policial, del mismo modo que pueden realizarse otros cambios de tipo estructural, por ejemplo.

Siguiendo la línea del citado autor, parece muy interesante para nuestro estudio de caso la identificación de conceptos y pautas de investigación relacionadas con las fuerzas que propician el cambio o *policy drivers*. Uno de nuestros objetivos de investigación es precisamente el análisis de las percepciones e interacción entre los mandos policiales y los responsables políticos. Cómo éstos han iniciado el cambio, lo han apoyado o se han resistido y en qué medida se ha dado forma al proceso de reforma durante la legislatura.

En este sentido, con el objetivo de argumentar teóricamente cómo el estudio de la reforma policial ha estado típicamente ligado a conceptos y marcos de trabajo desarrollados dentro del análisis de las políticas públicas, algunos de los cuales han sido tratados en análisis de políticas de justicia criminal y función policial (Jones y Newburn, 2007), recogemos las siguientes teorías y marcos centrales de trabajo:

Tabla 2. Marcos de trabajo y conceptos típicamente identificados en el análisis de políticas públicas con relación al cambio.

<p><b>Teoría de los desastres o “fascos<sup>59</sup>” políticos (Dunleavy, 1995)</b></p>	<p>Explica la relación entre los desastres políticos y las políticas de cambio y reforma.</p>
<p><b>Transferencias de políticas públicas (Evans y Davies, 1999)</b></p>	<p>Un modelo desarrollado para explicar cómo las políticas de un país o sistema pueden ser importadas a otros países o sistemas.</p>
<p><b>Nueva Gestión Pública (Ranson y Stewart, 1994).</b></p>	<p>Este marco explica las trayectorias de reforma en la gestión y en el ámbito organizativo en el sector público.</p>
<p><b>Teoría de las Redes políticas (Marsh, 1998)</b></p>	<p>Esta teoría se desarrolla para explicar la interconexión de los actores políticos, los intereses y recursos, y el proceso de elaboración de políticas públicas.</p>
<p><b>Emprendedores políticos (Mintrom, 1997)</b></p>	<p>Este concepto se utiliza para identificar actores políticos clave, responsables de la activación o facilitación del cambio de política pública.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Savage, 2007

Así, las investigaciones centradas en el estudio de políticas públicas en el contexto de la reforma policial tratan de explicar el cambio e identificar las fuerzas que subyacen al mismo.

<sup>59</sup> En su libro *The March of Folly* (2011) la historiadora americana Barbara Tuchmann incorpora un elemento importante a la teoría de los llamados *fascos políticos*, en este sentido, los errores cometidos son claramente previsibles, pero los decisores de políticas públicas eligen de forma sistemática obviar las advertencias y voces más críticas con el objetivo de perseverar en sus elecciones políticas.

Siguiendo con Savage (2007: 3) es muy interesante la distinción que el autor realiza sobre los diferentes niveles en que operan las reformas políticas en la policía:

1. Hay cambios en las políticas, que son específicos y de carácter discrecional, incluso de carácter excepcional, centrados en métodos policiales particulares, modelos, instituciones o técnicas. Un ejemplo es el *Problem Oriented Policing*, un modelo específico de hacer policía, que emergió en Inglaterra durante los 90, bajo influencia norteamericana (Políticas específicas).
2. Hay programas de gobierno, o intentos para que el servicio de policía participe (voluntariamente o no) en un conjunto de reformas vinculadas. Se refiere fundamentalmente a un programa de gobierno (Programas de gobierno).
3. Este está vinculado al anterior en algunos aspectos, existen paradigmas en el ámbito de las políticas públicas, que están más relacionados con las formas de pensar la función policial y que pueden implicar cambios en la mentalidad o en las actitudes dentro o sobre la función policial. Estos paradigmas suponen cambios en la filosofía o misión de la función policial y pueden generar sus propios paquetes de reformas específicos. Como ejemplo se señala la Policía Orientada a la Comunidad, como paradigma de función policial y que dio lugar a todo un conjunto de medidas más específicas (Paradigma político).

Una vez identificados los marcos teóricos que subyacen el análisis de cambio en las políticas públicas, así como los niveles en que operan los cambios políticos en la policía, podemos señalar algunas de las áreas más comunes en la investigación de las reformas policiales. La investigación sobre la Gobernanza policial y rendición de cuentas; la organización y la gestión policial; los modelos y estilos de función policial; las estructuras y agencias policiales; el papel policial y la interacción con la comunidad; la formación policial y las condiciones laborales.

Como veremos en la exposición de los datos recogidos durante nuestra investigación la mayoría de estas áreas de análisis se encuentran representadas. Junto con la identificación e interacción de los actores clave implicados en el proceso de reforma.

## 1. Algunos antecedentes en la conformación de la agenda política en materia policial.

En este punto trataremos de forma breve las principales notas que han marcado y que determinan en la actualidad el discurso político en materia de control y prevención del delito. Así, trataremos de explicar la politización entorno a la reforma policial recurriendo a la identificación de un marco amplio en la conformación de las políticas públicas en materia criminal. Como señalan Reiner y O'Connor (2015:47), la politización policial puede entenderse en un doble sentido:

*“Police politicization has two dimensions: (a) Policing issues becoming politically controversial; (b) Police themselves becoming active in politics”.*

Como venimos reiterando, el pensamiento en materia criminal experimentó importantes cambios a partir de la segunda mitad del siglo XX. Principalmente a la hora de explicar las causas del delito y su tratamiento. El proceso de elaboración de políticas públicas se hace eco del contexto cambiante, esto tiene un impacto a la hora de cuestionar la naturaleza y función de las instituciones que integran el sistema penal, entre las que destaca la Policía. Como bien explica Garland (2005:51), la transformación del pensamiento criminológico supone que:

*Las políticas públicas de posguerra se asentaban en una criminalidad vista como un problema de los individuos. Estos se volvían delincuentes porque habían sido privados de una educación adecuada o de una socialización familiar o de oportunidades laborales o de un tratamiento adecuado de su disposición psicológica anormal. La solución frente al delito radicaba en el tratamiento correccional individualizado y en medidas de reforma que mejorasen el bienestar social, en particular la educación y la creación de empleo. Desde la década de 1970 emerge un conjunto diferente de ideas en torno a la criminología, influyentes en las políticas gubernamentales.*

*Son teorías de control, que consideran el delito como un problema de control inadecuado, no de privación como se venía haciendo. La criminología contemporánea ve el delito cada vez más como un aspecto normal, rutinario, común de la sociedad moderna, cometido por individuos que son, en todo sentido, perfectamente normales. En el ámbito penal, este modo de pensar ha tendido a reforzar las políticas retributivas y disuasivas ya que afirma que los delincuentes son actores racionales que responden a desincentivos y son plenamente responsables de sus actos delictivos.*

El cambio en el pensamiento criminológico tiene su impacto en el ámbito académico, dando lugar a un importante número de teorías<sup>60</sup>. También lo son para el desarrollo de diferentes políticas públicas que asumen el delito como un hecho normal de la sociedad moderna, un evento fundamentado en la capacidad de elección racional de los individuos y en la oportunidad, frente al que se promueven políticas de control y prevención. Siguiendo de nuevo a Garland (2005:54):

*Un rasgo importante de este enfoque es que impulsa que la acción pública desplace su focalización en el delito y el individuo delincuente hacia el evento delictivo. El nuevo foco de atención es la existencia de oportunidades delictivas y de «situaciones criminógenas». El supuesto es que las acciones delictivas se darán habitualmente si no existen controles y hay blancos atractivos disponibles, tengan o no los individuos una «disposición delincuente» (que, en el caso de que exista es, de todos modos, difícil de cambiar). Se debe centrar la atención no en los individuos sino en los hábitos de la interacción, el diseño espacial y la estructura de controles e incentivos que está presente en los mismos.*

---

<sup>60</sup> “Un género de teorías del control -que podríamos llamar las criminologías de la vida cotidiana- se compone de teorías tales como la de la elección racional, la de las actividades habituales, del delito como oportunidad y de la prevención situacional del delito y, rápidamente, se ha convertido en un recurso crucial para las autoridades políticas en las últimas dos décadas. El supuesto fundamental de estas teorías es que el delito es un evento -o más bien una masa de eventos- que no requiere de ninguna motivación o disposición especial, de ninguna patología o anormalidad y que está inscrito en las rutinas de la vida social y económica contemporánea” (Garland, 2005:53).

*La nueva orientación política intenta concentrarse en sustituir la cura por la prevención, reducir la disponibilidad de oportunidades, incrementar los controles situacionales y sociales y modificar las rutinas cotidianas. El bienestar de los grupos sociales desfavorecidos o las necesidades de los individuos inadaptados son mucho menos medulares para este modo de pensar.*

En el contexto anglosajón, las políticas se centran en formar importantes alianzas y redes de trabajo entre instituciones con el objetivo de fomentar la prevención del delito y fortalecer la seguridad comunitaria. Sklansky (2008, citado por Willis, 2014:8) señala que el ámbito político ha impulsado el tipo de iniciativas que favorecen la Policía Comunitaria, más aún cuando se tiene en cuenta que este modelo refuerza la participación ciudadana en asuntos públicos, en este caso de seguridad. Así, algunos de los programas de gobierno más importantes con un impacto directo en la Policía, incluyen (Garland, 2005:56):

- *Policía Comunitaria*
- *Paneles de prevención del delito.*
- *Los programas de ciudades más seguras.*
- *Los proyectos de prevención del delito a través del diseño de los espacios.*
- *Los distritos para fortalecer los negocios.*
- *La vigilancia del vecindario.*

En Europa, países como Francia y España, centran sus agendas de gobierno de forma diferente. Las reformas políticas y acuerdos llevados a cabo tienen que ver con aspectos estructurales y con las condiciones de trabajo. El modelo de actuación policial no varía significativamente de un gobierno a otro, aunque los diferentes partidos políticos mantengan discursos contrapuestos. En este contexto, los sistemas policiales se asientan en marcos normativos rígidos. Así, durante la década de los 80 y buena parte de los 90, ambos países tuvieron gobiernos socialistas en los que fueron tendencia los intentos por implementar modelos de Policía de proximidad y Policía de Barrio.

Si bien es cierto, que también durante el Gobierno del Partido Popular<sup>61</sup> en España, que inició su andadura en 1996, hubo un intento bastante ambicioso conocido como Policía 2000 para tratar de implementar una Policía de Proximidad en la Policía Nacional. Para poner en valor el discurso y la impronta neoliberal, el modelo introducía importantes elementos relacionados con la tecnología, la rendición de cuentas o los patrullajes individuales, de forma que el modelo trataba de acercarse al marco anglosajón y al sistema COMPSTAT.

Por su parte, en Francia, cuando en 2002, la derecha recuperó el gobierno, la actividad policial se centró en actividades de vigilancia, búsqueda, identificación y arresto, prestando menos interés a la actuación preventiva (Levy, 2008, citado por Donnelly, 2012:156).

Sabíamos que en el período comprendido entre la década de 1960 a 1990, la legitimidad de la organización policial suponía un foco de preocupación importante. Diversos trabajos pusieron de manifiesto la ausencia de responsabilidad policial; los agentes a pie de calle, que contaban con autonomía en el desempeño de su función, a menudo eran partícipes de prácticas que implicaban cierta opacidad. Los conceptos de discrecionalidad policial y rendición de cuentas estaban presentes cuando se trataba el tema de la desviación policial o las prácticas abusivas.

En este contexto, mientras la investigación y algunos grupos de presión, relacionados con la defensa de los derechos civiles, focalizaron su preocupación en estas situaciones que acentuaban la brecha entre policía y ciertos grupos sociales, el interés de la agenda política se centraba en poner de manifiesto las limitaciones de la actuación policial en la lucha contra el delito. De esta forma, el debate policial pasa, del interés por cuestiones de legitimidad y mala praxis policial, al interés por la efectividad en el control y prevención de la delincuencia.

---

<sup>61</sup> No se trata de identificar un modelo de función policial con un Partido Político, más bien se trata de la forma de hacer política, más centrada en deshacer las políticas del rival, independientemente de su viabilidad, recursos implementados o beneficio para la ciudadanía o la institución.



De forma generalizada las políticas en torno a la seguridad son un elemento central para cualquier administración y para los diferentes niveles de gobierno dentro de un Estado. En este sentido, se observa una politización creciente en los asuntos que tienen que ver con la delincuencia, la percepción de seguridad y el papel de los cuerpos policiales.

Las políticas criminales y de control y prevención del delito se han convertido en un asunto central en la carrera por el voto. Los discursos en esta materia están muy politizados, esto conlleva que la toma de decisión tenga en cuenta la posterior publicidad y reacción de la opinión pública, el beneficio político y el contexto de rivalidad política. Por tanto, politización y populismo son rasgos del proceso de generación de políticas públicas en materia criminal, que como veremos en la exposición de resultados influyen notablemente en el funcionamiento de la Policía. La toma de decisión y las políticas pasan a ser formuladas por asesores políticos y grupos de acción y presión política. El populismo deniega la opinión de los expertos y los profesionales (Garland, 2005:49).

¿Cuáles son, por tanto, las principales consecuencias de esta politización? Como hemos señalado, la excesiva preocupación por el rédito electoral junto a la propia percepción política de caducidad programada cada cuatro años en que se suelen convocar nuevas elecciones, da lugar a un cambio en la estructura de las relaciones que conecta el proceso político y las instituciones de la justicia penal. Los legisladores y políticos intervienen más directamente, preocupados por someter la toma de decisión en materia securitaria a la disciplina ideológica y de partido, y al cálculo político a corto plazo (Garland, 2005:49).

En lo que concierne a la reforma policial, las consecuencias principales tienen que ver con la homogeneización de propuestas y el empobrecimiento del debate político, en un contexto donde solo aparentemente surgen discursos polarizados. En este sentido, algunos autores identifican cierta contraposición entre los discursos socialdemócratas y los discursos neoliberales, con relación al fenómeno delictivo y a la policía.

Como ejemplo del contraste de discursos podemos citar la frase que uno de los miembros del Partido Conservador británico acuñó en 2011, “rat catchers rather than social workers”. Con ella se pone de manifiesto que a nivel retórico los partidos conservadores respaldan el mito del policía duro, dedicado a perseguir el delito y detener a los delincuentes, infravalorando otras tareas policiales tradicionalmente identificadas con la Policía Comunitaria (Donnelly, 2012:153).

## 2. Propuestas para el estudio del modelo policial para el siglo XXI.

En el siguiente epígrafe realizaremos una breve revisión del documento elaborado en diario de sesión celebrada en septiembre de 2018 a propósito de la Comisión del Congreso de los Diputados encargada de recoger diferentes propuestas para el estudio del modelo policial para el siglo XXI. Encontramos este texto especialmente interesante en cuanto entronca con la lógica de investigación seguida en nuestro trabajo.

Por un lado, tenemos una serie de problemáticas expuesta por un representante sindical y por el director del Centro Nacional de Excelencia en Ciberseguridad. Por otro lado, los diferentes partidos políticos representados, recogen las problemáticas, amplían la información en aquellos puntos que son de su interés, y proponen medidas acordes con su forma de entender el problema securitario y la institución policial.

Debido a la escasa documentación e investigación relativa a las reformas policiales en la agenda política en nuestro país, este texto resulta interesante para identificar diferentes propuestas ideológicas y también las necesidades de cambio expuestas por representantes sindicales. También es muy útil para conocer la situación de los diferentes cuerpos de Policía, sobre todo en lo que respecta a su número y disposición<sup>62</sup>.

Como sabemos el sistema policial español se caracteriza por la descentralización, así, el modelo actual es producto del proceso de configuración estatal en diferentes Comunidades Autónomas. La Constitución española plasmó en su artículo 149 la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública, previendo la posibilidad de crear cuerpos de policía en las Comunidades autónomas y contemplando las particularidades de los territorios forales en esta materia.

---

<sup>62</sup> De forma orientativa la composición de los Cuerpos que ejercen funciones de Policía y relacionadas con la seguridad se distribuye del siguiente modo: 75.000 Guardias Civiles; 60.000 Policías Nacionales; 17.000 Mozos de Escuadra; 7.500 Ertzaintzas; 1.000 Policías Forales; 100 agentes de Policía Canaria; 65.000 Policías Locales para más de 8.000 municipios; 6.500 Agentes Forestales y Medioambientales; 2.000 Agentes de Policía Aeroportuaria. En total, 234.100 efectivos.

En este contexto se desarrollan también las policías locales, desde mediados de la década de 1980 “*numerosos ayuntamientos crearon y potenciaron sus policías locales*”, destinaron importantes recursos y progresivamente fueron asumiendo nuevas competencias en seguridad ciudadana y policía judicial. En palabras del representante del Sindicato Unificado de Policía<sup>63</sup>, (página 7 del diario de sesiones número 585 de septiembre de 2018):

*El crecimiento incontrolado de las policías locales en nuestro país ha generado dos problemas. Por un lado, esto provoca que, dependiendo de la significación política de cada ayuntamiento, una actuación policial en una localidad resulta impune y en otra limítrofe no, sirva el ejemplo de los delitos contra la propiedad industrial o top manta, y por otro lado, que determinados cuerpos de policía local asuman competencias tales como las de crimen organizado o estupefacientes.*

Sin duda un tema controvertido donde los haya tiene que ver con las competencias que asumen o dejan de asumir las Policías Locales, sobre todo en las grandes ciudades. La perspectiva de este ponente tiene sobre todo en cuenta la realidad de la Policía Nacional, y desde este punto de partida hace referencia a los siguientes problemas:

1. El sistema resulta caro e ineficiente en términos comparados. La ratio policial<sup>64</sup> por número de habitantes se sitúa por encima de la media europea y también por encima de otros países de nuestro entorno con índices de criminalidad similares. Las tasas delictivas se encuentran entre las más bajas de Europa, pero los costes de funcionamiento del sistema policial en su conjunto se sitúan por encima de la media de los Estados vecinos.
2. Las estructuras son irracionales dando lugar a duplicidades funcionales, competencia y rivalidad entre cuerpos policiales. Dentro del mismo ámbito territorial puede darse el caso de unidades de Policía Nacional, de Guardia Civil, de Policía autonómica y Policía Local con competencias en las mismas materias. En el mismo contexto, Policía Nacional y Guardia Civil mantienen en todo el territorio nacional sendas estructuras de policía judicial, de policía científica, de

---

<sup>63</sup> En adelante SUP.

<sup>64</sup> Ver datos de Eurostat

[https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Police, court and prison personnel statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Police,_court_and_prison_personnel_statistics)

unidades especiales, de información y terrorismo. A veces estas estructuras se triplican o cuadruplican cuando entran en juego las Policía Locales y autonómicas.

3. Así mismo, hay 2.037 cuerpos de Policía Local, en el marco de 17 leyes autonómicas de coordinación diferentes, que establecen sus propias nomenclaturas, mecanismos de ascenso, funciones y programas específicos de actuación. Para que nos hagamos una idea, la Policía Municipal de Madrid es el quinto Cuerpo de Policía en número, con unos 6.200 efectivos.
4. Plantillas envejecidas.
5. El carácter cada vez más internacional de los delitos, hace que las Policías municipales y autonómicas mantengan contactos con policías extranjeras en el desarrollo de diferentes operaciones (página 8 del diario de sesiones número 585 de septiembre de 2018):

*La Guardia Civil también parece haberse dado cuenta de que el modelo diseñado en la década de los ochenta resultaba obsoleto, y, de facto, ha decidido potenciar algunas competencias asociadas a la acción exterior, el crimen organizado, el tráfico de estupefacientes, los delitos económico-financieros, etcétera, en detrimento de la seguridad ciudadana y otras áreas policiales, abandonadas en muchos casos en el ámbito rural, solapando sus actuaciones con las de la Policía Nacional.*

En este contexto, identificadas algunas de las principales problemáticas, el sistema policial incentiva la implementación de políticas de seguridad propias y diferenciadas dentro del Estado, en función del Cuerpo policial. Como hemos visto a lo largo de nuestra investigación, otro escollo importante es la inestabilidad de los profesionales que se encuentran en los puestos directivos de los órganos de gobierno policiales. Ya que estos se tambalean y cambian con los sucesivos partidos políticos de gobierno.

Siguiendo con el estudio elaborado por la citada Comisión, Enrique Ávila Gómez, director del Centro Nacional de Excelencia en Ciberseguridad, lejos de seguir argumentando los problemas clásicos y que de forma estructural afectan al sistema policial español, centra su argumentación en aspectos de modelo policial (*policing*). Es decir, trata de ir un poco más allá para complementar la tan manida discusión sobre la estructura, la disposición territorial y la lucha por las competencias de las diferentes policías. Respecto al modelo policial, el ponente distingue los modelos de actuación de proximidad, de otros centrados en la especialización en función de una serie de objetivos marcados.

En un contexto de actuación policial cada vez más complejo, en parte por la creciente heterogeneidad social y por la dificultad para mantener los límites de control social tradicionales. La demanda de la actuación policial se acrecienta día a día, ya que los elementos que deberían salvaguardar el carácter de última ratio de la actuación policial se debilitan.

*[...]es muy importante señalar, que las formas políticas clásicas podrían controlar un relato, cosa que ya no puede ser, porque vivimos en unas sociedades en las que el relato es incontrolable, en las que los actores políticos son un jugador más, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado son un jugador más que tiene que jugar un juego que —lo veremos más adelante— genera una serie de riesgos y de amenazas. Antes se tenía un control más o menos efectivo sobre el territorio, pero vemos que ahora el territorio que se pretende controlar desde el punto de vista de la seguridad pública se ha engrandecido hasta límites infinitos (página 19 del diario de sesiones número 585 de septiembre de 2018).*

En gran medida, los actores políticos y policiales se ven superados por la complejidad del contexto social actual. La dificultad fundamental que encuentra el diseño de un determinado modelo policial, además de las complejidades estructurales derivadas de la descentralización de nuestro sistema, son los problemas de la politización<sup>65</sup> y la falta de dinámica en la toma de decisión.

---

<sup>65</sup> Algunos de estos asuntos se encuentran en este apartado, por ejemplo la falta de estabilidad de los mandos policiales encargados de los puestos de dirección, y que son de designación política. Para el resto, remitimos al lector al capítulo *Algunos antecedentes en la conformación de la agenda política en materia policial*.

*Lo que yo abordaría desde el punto de vista de diseñar ese escenario en el que después va a haber que legislar sobre un modelo policial concreto, sería un análisis de factores políticos, sociales, laborales, económicos, demográficos y geopolíticos, sin lugar a dudas. ¿Qué problema tiene? Que los tiempos de respuesta en los que nos movemos —incidiré en este argumento más adelante— en las sociedades del siglo XXI son tiempos de ciberespacio, en los que los procesos de toma de decisión son muy cortos, y precisamente en el funcionamiento de las democracias formales consideramos que no se adecua a esos procesos de toma de decisión. Cuando se quiera legislar, cuando salga de esta Cámara un modelo policial, posiblemente las circunstancias ya hayan cambiado y tendremos que resolver nuevos problemas (página 19 del diario de sesiones número 585 de septiembre de 2018).*

A modo de conclusión, la digitalización y la velocidad vertiginosa a la que se genera la información da lugar a una enorme publicidad de las actuaciones policiales, sobre las que todo el mundo es consciente y puede opinar. La modernización y adecuación del sistema y del modelo de hacer policía, pasan por incorporar la tecnología a la gestión policial, garantizando que no se utiliza para fines de control en sentido negativo, sino para asegurar actuaciones que de otro modo no serían posibles, por ejemplo, la vigilancia de los espacios. Además de asumir el escenario de cibercrimen que llevan aparejados un porcentaje alto de los delitos, son fundamentales políticas activas de selección e incentivos en el desarrollo de las carreras profesionales, junto a la necesaria incorporación de la mujer a la Policía. Los modelos tradicionales de reclutamiento tal y como se diseñan los procesos de oposición son totalmente obsoletos.





## Resumen

Como señala O'Byrne (2001:5) la década de 1960 se considera el punto de partida en toda la explicación sobre las lógicas de cambio acaecidas en la organización policial. Las principales razones para tomar en cuenta este periodo tienen que ver con importantes procesos demográficos y sociológicos, que fundamentan la sociedad tal y como la conocemos en la actualidad. Los cambios policiales responden en parte a estos procesos, así como a la revolución tecnológica y también a las políticas de austeridad y de disminución de efectivos.

Como hemos sostenido a lo largo de la investigación, la política constituye un elemento fundamental de análisis y explicación del proceso de cambio en la policía madrileña. El impulso para la reforma policial proviene, de forma general, de los decisores políticos. Así, la ideología sobre el control del delito, la visión institucional que manejen de la Policía y el marco normativo, serán variables importantes a la hora de diseñar programas políticos de cambio en el modelo policial.

El papel de la policía ocupa un lugar importante en las agendas de gobierno, también los cambios sociales relacionados con la forma de entender los asuntos de seguridad. En nuestra investigación hemos combinado el análisis sobre la reforma policial, entendida, como señala Savage (2007) en un sentido amplio, tomando en consideración el ámbito político y la identificación de las fuerzas o actores que propician el cambio.

En este sentido era importante identificar conceptos y pautas de investigación relacionadas con las fuerzas que propician e intervienen en el proceso de cambio. Precisamente el análisis de las percepciones e interacción entre los mandos policiales y los responsables políticos constituye una de nuestras preguntas de investigación. Cómo éstos han iniciado el cambio, lo han apoyado o se han resistido y en qué medida se ha dado forma al proceso de reforma durante la legislatura.

En último término hemos incluido el análisis de un documento elaborado por una Comisión del Congreso de los Diputados encargada de recoger propuestas para la reforma del sistema policial español. Este documento de trabajo aporta datos valiosos en cuanto a las principales problemáticas de nuestro sistema, las preguntas e intervenciones de los representantes políticos dan igualmente idea de las diferentes propuestas ideológicas en materia policial.

## V. Presentación de la Policía Municipal de Madrid.

Como sabemos, el sistema Policial español es complejo, integrado por Cuerpos de Policía estatal, autonómica y local. Como su nombre indica, la Policía Municipal de Madrid<sup>66</sup>, es un Cuerpo de Policía de naturaleza Local, cuyo ámbito de actuación se circunscribe a la capital española. Es la mayor Policía Municipal del país, y según datos publicados en el Plan Director de Policía Municipal de Madrid de 2016, la evolución de su plantilla presenta la siguiente trayectoria. En el año 2002, el Cuerpo contaba con 5.769 agentes, creció durante los ocho años en la alcaldía de Alberto Ruiz Gallardón (2003-2011) alcanzando su mayor volumen ratio en 2012, primer año de gobierno de Ana Botella (2011-2015), con 6.488 efectivos.

A partir del año 2013, coincidiendo con el período de crisis económica, la organización vio mermada su plantilla, disminuyendo progresivamente hasta situarse en los 6.109 policías en el año 2016. Cifra que se mantiene más o menos estable, rondando en 2019 los 6.200 agentes. Según datos del propio Ayuntamiento en el año 2023 la cifra ha descendido hasta situarse en los 5.932 agentes.

*La creación de la policía municipal de Madrid se remonta a 1838, año en que se aprueba su primer reglamento orgánico. La llegada de la democracia y la aprobación de la Constitución de 1978 supusieron un gran cambio del cuerpo policial tanto en su concepción como en su funcionamiento al ajustarse a los principios y normas del Estado de Derecho. Más adelante, en los últimos años del siglo XX aumentan notablemente sus recursos materiales y humanos hasta configurarse como una de las estructuras policiales más numerosas de España (Ruano, 2014:34).*

---

<sup>66</sup> La denominación del Cuerpo de Policía Municipal de la Policía Local de Madrid se autoriza en tanto la Ley de Coordinación de Policías locales así como el Decreto 112/1993, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid, en base a la tradición y el acuerdo de la Corporación.

Respeto a su actividad, es a partir del periodo de Transición española, cuando la Policía Municipal, igual que el resto de las instituciones del país, va modernizándose y adquiriendo un rol más complejo a medida que incorpora nuevas competencias. La PMM va dejando atrás su tradicional papel centrado en asuntos relacionados con el tráfico y la observancia de las disposiciones municipales, para ir ocupando una posición relevante en asuntos relacionados con la seguridad.

De forma introductoria, para ubicar al lector, el Cuerpo de Policía Municipal se divide en tres escalas, técnica, ejecutiva y básica.

La escala técnica comprende las categorías siguientes:

1. Comisario principal.
2. Comisario.
3. Intendente.

La escala ejecutiva comprende las categorías siguientes:

1. Inspector.
2. Subinspector.

La escala básica comprende:

1. Oficial.
2. Policía.

La citada organización también ha sufrido modificaciones ya que los rangos y escalas son establecidos en cumplimiento de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid. Con anterioridad a esta disposición, existían dos escalas, técnica y ejecutiva. Quedando la equivalencia de categorías del siguiente modo<sup>67</sup>.

- a) Inspector: categoría de Comisario.
- b) Subinspector: categoría de Comisario.
- c) Oficial: categoría de Intendente.

---

<sup>67</sup> Exponemos la equivalencia entre categorías ya que en este trabajo, principalmente en la exposición de los datos recogidos antes de 2018, se utilizan las categorías profesionales antiguas.

- d) Suboficial: categoría de Inspector.
- e) Sargento: categoría de Subinspector.
- f) Cabo: categoría de Oficial.
- g) Policía: categoría de Policía

Para una comprensión eficaz y sencilla, diremos que las Unidades de PMM se dividen en dos tipologías. Por una parte, encontramos las Unidades Integrales de Distrito; como su nombre indica son aquellas dedicadas a trabajar directamente a pie de calle, desplegadas en los 22 distritos con los que cuenta la ciudad de Madrid. Son las encargadas de dar la primera respuesta a las incidencias que tengan lugar en los barrios. Cada distrito cuenta también con una Oficina de Atención al Ciudadano, dependiente de la correspondiente UID.

Por otra parte, están las Unidades de especialización, con unas funciones y un ámbito de actuación orientado a tareas más específicas. Entre las Unidades de especialización más paradigmáticas encontramos, entre otras: la Unidad Especial de Tráfico, la Unidad de Apoyo y Protección a la Mujer, Menor y Mayor, la Unidad de Medio Ambiente, la Unidad de Convivencia y Prevención, la Unidad de Refuerzo a los Distritos, la Unidad de Apoyo a la Seguridad, o la Unidad de Gestión de la Diversidad, creada por Manuela carmena en marzo de 2016.

Generalmente el grueso de esta estructura se mantiene estable, es decir, no hay cambios sustanciales en el organigrama con relación a la creación de nuevas Unidades o supresión de las ya existentes. Si bien, veremos a continuación alguna de las modificaciones llevadas a cabo en los últimos años.

Retomando la idea expresada en páginas anteriores los cuerpos de seguridad se encuentran inmersos en un constante proceso de cambio, mejora y adaptación a las demandas de su entorno. Cada organización presentará una serie de problemas específicos, si bien, la mayoría de las policías del ámbito europeo, anglosajón y sudamericano, muestran ciertos patrones comunes de cambio. Nos referimos con ello a todo lo que afecta a la noción inglesa “*policing*”.

La Policía Municipal de Madrid no es una excepción. Y como hemos visto, desde hace algunas décadas, se cuestiona cuál es el lugar de las policías locales en las grandes urbes<sup>68</sup>, se implementan innovaciones en forma de nuevas unidades y en la gestión de procesos, y también, como ha ocurrido en las últimas legislaturas, se plantean programas políticos de reforma que pretenden incidir en el modelo de actuación policial. A continuación, recogemos algunos de las políticas implementados en las últimas décadas. La fuente utilizada para elaborar la siguiente enumeración es la *Revista Compromiso y Prevención*, revista digital del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid<sup>69</sup>.

- Año 1982. La Policía Municipal de Madrid implementa un programa piloto de Policía de Barrio en seis distritos, a través de las Agrupaciones de Distrito. El objetivo es entablar contacto con los vecinos, conocer la problemática de los barrios y ofrecer una ayuda directa.
- Año 1992. A principio de esta década desaparecen las anteriores Agrupaciones de Distrito, la ciudad se divide en cuatro zonas sobre las que se despliegan las llamadas Unidades de Seguridad y Vigilancia Administrativa (U.V.A.S). De nuevo se retoma la experiencia de Policía de Barrio en los diferentes distritos de la ciudad.
- Año 2000. Se considera el año de la definitiva implantación de la Policía de Barrio a través de las Unidades Integrales de Distrito. El servicio se fundamenta en la calidad y la cercanía al ciudadano.

---

<sup>68</sup> La controversia respecto al rol de la Policía Municipal tiene que ver en gran medida con las competencias que se asumen. Es decir, desde una visión legalista, burocrática y formal, característica de nuestro sistema policial, la Ley Orgánica 2/1986 establece una serie de funciones para los Cuerpos de Policía en los tres niveles mencionados: estatal, autonómico y local. De forma que cuantas más competencias vengan a asumir las Policías Locales, más se asemejarán a las Policías estatales. En muchas ocasiones se generarán duplicidades, o problemas por la falta de medios, como por ejemplo en el caso de la competencia en materia de Policía Judicial que habilita a las Policías municipales para la investigación de determinados ilícitos. Si bien es cierto que las policías en los países de habla inglesa han tenido, históricamente, un carácter marcadamente local (Medina Ariza, 2011), y que en España asistimos hoy al crecimiento de las Policías Locales, lo cierto es que la asunción de nuevas competencias por parte de las policías municipales, como hemos explicado anteriormente, no llega a materializarse de forma efectiva. De tal forma, que las Policías Locales, tienen un marcado carácter administrativo (su principal cometido tiene que ver con la vigilancia de las ordenanzas municipales), y es dentro de este marco funcional donde se trata de implantar la filosofía de Policía Comunitaria.

<sup>69</sup> Revista Editada por la Unidad de Participación y Convivencia de Policía Municipal de Madrid. Número 6, octubre de 2018.

- Año 2003. Se implementa el Plan estratégico Madrid Seguro, que pretende poner en marcha un modelo de actuación policial basado en los principios de participación ciudadana, prevención, solidaridad y cercanía. *Una policía integrada en el barrio y conocedora de las personas, de los grupos sociales y su problemática, generando vínculos de confianza con la ciudadanía que permitan abordar de una manera eficaz los problemas de seguridad detectados.*
- Año 2015. Se inicia el proyecto de Policía Comunitaria, un modelo de actuación policial que implica prevención y participación activa de la ciudadanía en la identificación y formulación de respuestas a los problemas de convivencia.

Como veremos no siempre existe equivalencia entre la **retórica política** recogida en los Planes estratégicos y las medidas que la realidad organizativa y funcional de la Policía permite implementar. Organizativamente la Policía madrileña ha ido conformando una estructura orientada a la actuación descentralizada y directa en los barrios. No obstante, el modelo de actuación de las UID se ha caracterizado por su reactividad.

La realidad demuestra que son algunas Unidades y secciones de especialización, las únicas capaces de implementar un modelo de actuación policial proactivo y preventivo (por ejemplo, los Agentes Tutores). Así, las Unidades de especialización tienen un carácter dual. En algunos casos, como acabamos de señalar, apoyan el trabajo en los distritos con estrategias preventivas, mientras que en otros realizan actuaciones meramente reactivas relacionadas con aspectos securitarios.

Las Unidades Integrales de Distrito encarnan la descentralización organizativa para garantizar el despliegue en la ciudad y la cercanía al vecino. Estas Unidades se definen estructuralmente, pero funcionalmente están lejos de implementar un modelo de gestión policial proactivo y preventivo que permita utilizar eficazmente el conocimiento de los barrios para generar soluciones duraderas para ciertos conflictos.

Políticamente los planes estratégicos pretenden incidir en el modelo de actuación de la PMM. Con más intensidad cuando se produce alternancia en el partido político de gobierno. En este sentido, los planes estratégicos pretenden diferenciarse e incluso contraponerse. Pero como veremos los resultados organizativos y funcionales de las reformas solo implican pequeñas diferencias entre unos y otros.



## 1. Plan Estratégico Madrid Seguro (2003-2007).

Este programa de reforma se inicia con la llegada del gobierno municipal encabezado por Ruíz-Gallardón, en el año 2003. En este período en el que se encadenan varias legislaturas sí es posible observar tendencias de cambio duraderas. El profesor José Ruano, sistematiza en su artículo “*La política local de seguridad en las grandes ciudades. El caso de la transformación de la policía municipal de Madrid*”, las principales iniciativas implementadas entre el año 2003 y 2015, tomaremos como referencia su trabajo. El Plan Madrid Seguro (2014:34), se define como:

*Un cambio profundo que afecta a las formas de gestión, las infraestructuras físicas y la concepción global de un modelo policial que pasa a considerarse como un servicio atento a las transformaciones sociales y al servicio a la ciudadanía. Estos parámetros ideológicos entran en conflicto con las fuertes inercias culturales de la organización, muy jerarquizada, excesivamente burocratizada por la vigencia de una normativa muy rígida, con una alta sindicalización y una pertinaz carencia de recursos materiales y humanos.*

Aunque parezca paradójico, una parte importante de la retórica política contemplada en el Plan estratégico *Madrid Seguro* presenta variables comunes con el Plan Director de 2015; por otra parte, las resistencias identificadas en aspectos organizativos y sindicales siguen plenamente vigentes.

Desde el año 2003, el programa Madrid Seguro dará prioridad a la seguridad y a la medición de resultados. La toma de decisión es política, además se prevé la posibilidad de que la dirección de la organización<sup>70</sup> quede en mano de gestores civiles, frente a la resistencia de las principales familias policiales que concentran importantes cuotas de poder.

---

<sup>70</sup> Junto a la Coordinación de Seguridad y Emergencias, existe un Director General para cada una de estas áreas. En el organigrama, al Director General de Policía Municipal, le prosigue el Jefe de Policía Municipal, este sí, es un cargo de libre designación de entre los mandos policiales.

¿Cuál es la justificación para las reformas que se inician en el año 2003?

- Los problemas de seguridad <sup>71</sup>relacionados con el tráfico, la venta ambulante, los ruidos, etc., suponen la gran mayoría de pequeños delitos y faltas. Y éstos son de competencia municipal.
- Según el programa, las encuestas realizadas en la ciudad de Madrid reflejan que los ciudadanos demandan más policía en la calle. El aumento de la presencia policial junto a una policía orientada a la seguridad, una *policía dura*, frente a otras tareas consideradas de carácter secundario como la convivencia o la mediación, objeto de Unidades especializadas.

¿Cuáles son las principales resistencias y problemas identificados?

- La voluntad de desarrollar funciones de policía judicial genera desconfianzas en sectores del poder judicial y de la Policía Nacional (Ruano, 2014:35).
- Los procesos de selección y promoción son rígidos y están obsoletos. Esta carencia lleva identificada más de 15 años sin que ningún gobierno asuma la responsabilidad de su reforma.
- La existencia de un importante foco de conflictividad sindical. Los representantes sindicales son tradicionalmente el mayor foco de resistencia. Respecto a la elevada participación sindical, expondremos importantes datos respecto a la valoración sindical que realizan los policías y también algunas variables que explican la elevada afiliación.
- Se identifica una baja productividad, no existen sistemas de medición del rendimiento.
- El absentismo laboral (esta variable no se recoge en nuestro trabajo). En cambio, sí se identifica en los últimos años el envejecimiento de la plantilla como uno de los problemas más importantes.

---

<sup>71</sup> Veremos como la retórica política a partir de 2015, referencia estas situaciones como problemas de convivencia. Y precisamente asume también como punto de partida, que la mayoría de los requerimientos atendidos por Policía Municipal son problemas de convivencia, frente a los avisos por delitos más serios.

Según el Plan Madrid Seguro, la estructura de Policía Municipal, con las Unidades desplegadas en los Distritos, las Oficinas de atención al ciudadano y los equipos de agentes tutores tiene como objetivo potenciar la labor preventiva y generar cauces de colaboración con vecinos y comerciantes en espacios que permitan la participación y el intercambio de ideas (Juntas Locales de Seguridad). Se desarrolla una concepción de ciudadano como usuario-cliente del servicio de seguridad.

Las Unidades Centrales de Seguridad, son las Unidades paradigmáticas en esta corriente de reforma. La creación de los Agentes de movilidad, y la externalización de las labores de vigilancia de edificios también suponen medidas de reforma características. Se introducirá la Dirección por Objetivos, como mecanismo de medición del rendimiento. Respecto a las funciones de Policía Judicial se consiguen algunos acuerdos y protocolos en materia de policía judicial para asuntos de siniestralidad laboral, algunos delitos menores y faltas.

Avanzando en este análisis, nos preguntamos si es posible observar diferencias significativas en los programas de reforma, más allá de algunos detalles semánticos. La retórica política es similar, este plan aboga por la “seguridad”, el de la última legislatura aboga por la “convivencia”.

Más aún, cuando nos detenemos en las medidas de incorporación de buenas prácticas internacionales, aquí llama la atención que:

*El segundo de los referentes directos de la policía de Madrid fue la Policía Metropolitana de Londres, de la que tomó la gestión diferenciada de los procesos operativos y los de soporte, y especialmente el concepto de policía al servicio de la comunidad. Desde hace años, la policía londinense desarrolla el programa de «policía comunitaria», prestado por «agentes de apoyo a la comunidad». Este programa, originalmente aplicado en Ámsterdam por agentes colaboradores que no pertenecen al cuerpo de policía en barrios de alta presencia de población inmigrante, consiste en el despliegue en los barrios de agentes de la misma etnia u origen racial de la mayoría de los vecinos para tratar de conseguir una mejor aceptación de su presencia y crear canales de información para la elaboración*

*de planes de prevención y de intervención. La exploración y generación de alianzas de la policía madrileña con los representantes vecinales, asociaciones y comerciantes tiene su origen en las experiencias de la policía comunitaria inglesa (Ruano, 2014:39).<sup>72</sup>*

Como conclusión, la identidad de Policía Municipal de Madrid parece asemejarse a la de la Policía Nacional. En este sentido, los celos colaborativos en materia competencial, la falta de predisposición a la hora de compartir bases de datos y la escasez de recursos municipales para la tarea investigativa, propician un escaso desarrollo de este objetivo.

Las legislaturas del Partido Popular se caracterizan por lo ya indicado, y también por aplicar el discurso gerencial en la organización de Policía. Así como, por contribuir a la extensión de los actores implicados en tareas de seguridad, a través de la privatización de ciertas funciones de vigilancia de edificios<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Resulta aún más paradójico que los referentes en materia de Policía Comunitaria utilizados por Ahora Madrid, fueran precisamente de Londres y Ámsterdam.

<sup>73</sup> Incluimos en este punto una pequeña cronología de los alcaldes democráticos del Ayuntamiento de Madrid (desde las elecciones municipales de 1979). Enrique Tierno Galván, 1979 - 1986. Juan Barranco Gallardo, 1986 - 1989. Agustín Rodríguez Sahagún, 1989 - 1991. José María Álvarez del Manzano y López del Hierro, 1991 - 2003. Alberto Ruiz - Gallardón Jiménez, 2003 - 2011. Ana María Botella Serrano, 2011 - 2015. Manuela Carmena Castrillo, 2015-2019. José Luis Martínez-Almeida Navasqués, 2019-presente.

## 2. Plan Director Policía Municipal de Madrid. Policía Comunitaria (2015-2019).

Cómo decíamos, en la última legislatura, el gobierno local<sup>74</sup>, plantea un contexto de reforma para PMM que implica fundamentalmente la progresiva implantación de un modelo de actuación de Policía Comunitaria.

Para tratar de ilustrar este contexto de cambio enunciaremos de forma breve las principales reformas llevadas a cabo en la PMM, explicando para ello algunas características de la estructura existente. Distinguiremos entre reformas en el organigrama, cambios propuestos en los sistemas de información y comunicación, recursos humanos, formación, y calidad y evaluación.

En primer lugar, podemos decir que el organigrama de la organización no ha experimentado cambios significativos. Las principales novedades en este sentido tienen que ver con el anuncio de refuerzo de las Unidades Integrales de Distrito, mediante la adscripción de un número mayor de agentes procedentes de unidades de especialización y de nuevas promociones. De esta forma, se intenta dar prioridad al trabajo a pie de calle, y a aquellas unidades que pueden generar un mayor y mejor contacto con los ciudadanos. No olvidemos tampoco, que cada distrito cuenta con una Oficina de Atención al Ciudadano, cuya misión de forma resumida incluye la recepción de sugerencias y quejas vecinales en materia de seguridad y convivencia, el contacto con asociaciones y con otros colectivos sociales, la colaboración con las Unidades especializadas en casos de violencia de género y maltrato doméstico, y la canalización y derivación de requerimientos no relacionados con Policía Municipal.

Otra de las principales novedades a nivel organigrama tiene que ver con la creación de la Unidad de Gestión de la Diversidad, una unidad de especialización encargada de tratar la problemática de los delitos de odio. Desde el inicio estaba previsto potenciar la ya existente sección de Convivencia y Prevención, dedicada fundamentalmente a actividades de mediación en la que destaca la figura de los agentes tutores. Estos centran su trabajo en la prevención con menores en el ámbito escolar. En el caso de la Unidad de

---

<sup>74</sup> Se puede decir que, tras las elecciones de 2015, en las que resulta elegida la magistrada D<sup>a</sup> Manuela Carmena, el equipo de gobierno de la capital implica una innovación en sí mismo, ya que el Ayuntamiento de la ciudad cambia de signo político tras 24 años. El contexto político en el que tiene lugar la toma de decisión y la iniciativa reformista es inédito y controvertido al mismo tiempo.

Convivencia y Prevención, sus agentes vienen desempeñando un trabajo que se considera muy cercano a los principios de la Policía Comunitaria.

En este sentido hay que señalar que hasta bien avanzada la legislatura no se definió qué encaje estructural iba a tener el modelo de actuación comunitario. Vistos los principios de esta filosofía de actuación y la realidad organizativa de la Policía madrileña se considera reorganizar la estructura y algunas funciones de las Unidades Integrales de Distrito para su implementación. Así, a finales de 2018, se anuncia el siguiente esquema de trabajo.

*Tabla 3. Diseño de la Policía Comunitaria en la Policía Municipal de Madrid.*

<b>Equipos de trabajo</b>	<b>Funciones</b>
<b>Equipo de respuesta inmediata</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atención de avisos y requerimientos urgentes.</li> <li>• Apoyo a Unidades de especialización (Gestión de la Diversidad, Mujer, Mayor y Menor).</li> </ul>
<b>Equipo de administración y planificación.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de datos e información. Generación de programas y respuestas de actuación.</li> </ul>
<b>Equipo de atención comunitaria. (OAC+Agentes tutores)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oficina de Intervención Comunitaria.</li> <li>• Relación y enlace entre colectivos vulnerables y asociaciones y Unidades de especialización.</li> <li>• Patrullajes programados.</li> <li>• Programas de mediación vecinal.</li> </ul>

Vemos como el esquema de trabajo planteado supone una modificación en los procesos de gestión de la información, mediante la adecuación de la emisora y el desarrollo de aplicaciones informáticas que permitan canalizar los requerimientos separando los comunicados que requieren una respuesta inmediata de los que no.

En lo relativo a recursos humanos, es necesario acometer reformas en materia de turnos de trabajo, así como la adaptación del catálogo de puestos de trabajo a la nueva lógica de Policía Comunitaria. No obstante, estas últimas cuestiones se plantean como reformas pendientes debido a la dificultad de la negociación sindical y a la posible resistencia en la plantilla. Más aún cuando se acaba de aprobar la jubilación a los 60 años, y la idea de aplicar una jornada de 35 horas a los agentes de policía municipal cada vez cobra más fuerza.

En cuanto a la formación impartida hasta el momento, dentro del marco de implementación del modelo de Policía Comunitaria, ha tenido como destinatarios a los mandos que integran la escala técnica de la Policía Municipal de Madrid. En una primera fase se han realizado diversas ponencias a nivel nacional e internacional para presentar el modelo de Policía Comunitaria a través de experiencias en otras ciudades. La segunda fase de la formación tuvo como objetivo la elaboración de índices y esquemas que permitieran trabajar en la producción de Planes de Seguridad para cada uno de los distritos. De tal forma, que lo Planes sirvieran para conocer con algo más de detalle la situación securitaria y vecinal de los distritos, y así poder tomar decisiones sobre la forma más inteligente de implementar un posible modelo de actuación comunitario.





## Resumen.

Los Cuerpos de Policía Municipal se asocian de forma tradicional a un conjunto amplio de tareas que corresponde realizar a un gobierno o administración local. Éstas se identifican de forma básica con la prevención del delito y la realización de patrullajes. Por su parte, los agentes encargados de estas tareas dependen orgánica y funcionalmente de las autoridades locales. Es importante destacar que dependiendo del país que analicemos, no todos los agentes integrantes de Policías municipales tendrán la misma consideración y estatuto. De forma muy general se puede distinguir entre policías, que como trabajadores públicos han jurado su cargo, y agentes de policía que pueden ser contratados, pero no gozan del estatus anterior. En España es difícil imaginar esta distinción pues todos los policías tienen la consideración de funcionarios públicos. En otros Estados europeos es habitual la participación en tareas policiales de auxiliares o vigilantes comunitarios, y también la estrecha colaboración con empresas privadas y con otros entes de naturaleza pública. Lo que como hemos visto, ha dado lugar en las últimas décadas a fenómenos de pluralidad policial.

Igualmente, el catálogo de tareas puede variar considerablemente, en función de las competencias atribuidas y del carácter con el que el gobierno de la ciudad quiera dotar a la fuerza de policía municipal. Las funciones pueden ir desde tareas de prevención, vigilancia, resolución de problemas de convivencia, o tráfico, hasta otras actividades más complejas y que demandan una mayor inversión en medios y en unidades especializadas como por ejemplo la instrucción de determinados hechos delictivos.

Sin duda, también la exigencia y demanda ciudadana hacia los Cuerpos de Policía municipales es creciente. Son instituciones cercanas, que cuentan con excelentes tiempos de respuesta ante requerimientos ciudadanos, sus protocolos de actuación son efectivos y resolutivos, y si no son competentes para un determinado asunto, canalizan la actuación de forma adecuada. En este contexto, la exigencia ciudadana se suma al afán de los gobiernos locales por compatibilizar actuaciones cuyo marco es el Derecho Administrativo o las ordenanzas municipales, con aquellas que implican la prevención y control de actuaciones delictivas en otros ámbitos. Nos referimos por ejemplo a intervenciones en materia de violencia de género, delitos de odio, venta ambulante ilegal, delitos contra el medio ambiente, entre otras.

Es cierto que las Policías Municipales se encuentran en la parte más baja de la cadena o jerarquía de las organizaciones encargadas de luchar contra el delito, su papel es fundamental en la articulación, coordinación y conexión de la actuación policial entre los niveles más altos y aquellos más anclados al territorio. Como señalábamos, las Policías Locales son importantes fuentes para la recolección de información, y por tanto pieza esencial en el diseño de estrategias de inteligencia (Donnelly, 2012).

## **Parte segunda. Estudio empírico y Trabajo de campo. Metodología empleada.**

### **1. Objetivo general de la tesis y preguntas de investigación.**

Creemos que la investigación y el interés sobre la Policía en el ámbito social y universitario es una actividad emergente en nuestro país. El desarrollo e implantación reciente del grado de Criminología en las Universidades más importantes de España, así como el interés creciente por parte de muchos estudiantes, gran parte de los cuales aspiran a desarrollar su carrera dentro de alguna de las organizaciones de Policía que integran nuestro sistema, es buena prueba de ello.

Como señala Tudela (2010:81-82), la investigación científica sobre la Policía puede ser considerada como un proceso emergente, que busca generar un conocimiento particular sobre la organización y la función policial, con la intención de utilizar éste en beneficio de la sociedad.

En este sentido, entendemos que existen numerosos vacíos en torno a la Policía, a su organización y también respecto a su función. Qué es la Policía y qué hace, en un contexto social complejo y desafiante. La Policía ha sido tradicionalmente una institución en el punto de mira, objeto de crítica y reformulación constante. Muy próxima y vulnerable a los vaivenes en materia de políticas públicas en el ámbito penal y en el ámbito de la seguridad. De esta forma, en los últimos 30 años, la Policía adquiere una visibilidad creciente, y pasa a formar parte del discurso público. En España el contexto reciente refleja una sociedad empoderada, crecientemente diversa, con un sistema policial descentralizado y complejo, donde la lucha contra el terrorismo ya no condiciona a los Cuerpos estatales, ni la discusión sobre la organización, o la distribución competencial tiene por qué presidir el debate sobre su reforma. Las Policías buscan su identidad, y también existe la necesidad de construir en torno a la Policía española un debate científico sobre los modelos de función policial que deben inspirar el trabajo, una toma de conciencia más allá de aspectos puramente organizacionales, estructurales o de recursos humanos (que también son aspectos importantes) fundamentada en la función policial. En definitiva, contribuir a la generación de un cuerpo de conocimiento científico asimilable al de otros países de nuestro entorno e insistir en el necesario refuerzo de los

lazos entre la Universidad y los expertos policiales para generar el ya citado conocimiento (Guillaume et al. 2012)

Nuestro objeto de estudio es la Policía Municipal de Madrid. Teniendo en cuenta las circunstancias particulares que rodean el proceso de cambio propuesto y que tienen que ver con la implementación de un modelo de Policía Comunitaria, en un contexto político controvertido e inédito hasta el momento debido al partido político que ocupa el gobierno de la capital, así como por una organización de Policía municipal, caracterizada por una cultura ocupacional compleja, ya que estamos ante la mayor organización de policía local de España, y que opera en una ciudad con la complejidad social y securitaria que plantea Madrid.

Una vez enunciado el objetivo general de nuestra tesis, expondremos el proceso seguido en la formulación de las preguntas de investigación. Siguiendo las pautas establecidas por Morse (1994) nuestra pregunta general de investigación se puede clasificar como una pregunta de proceso, acorde con la perspectiva de investigación de la teoría fundamentada. Es decir, la pregunta central de nuestra investigación será la siguiente: **¿Cómo podemos explicar un proceso de reforma policial cuyo objetivo es la implementación del modelo de Policía Comunitaria en la Policía Municipal de Madrid?**

Una vez formulada la pregunta central, realizaremos una serie de preguntas específicas o secundarias. Según Stake (1995, cit. por Creswell, 2007:114), éstas a su vez pueden ser de dos tipos: (a) Las subpreguntas relacionadas con el tema de trabajo, que dividen el fenómeno central en temas secundarios de investigación; y (b) las subpreguntas procedimentales; éstas indican los pasos que sigue la investigación dentro de un enfoque determinado. Se entiende que pronostican la forma en la que el investigador presentará y analizará la información.

La elaboración del siguiente esquema (Ver Tabla 4) nos ha permitido esquematizar las ideas esenciales de nuestro proyecto, y desarrollar de forma más organizada y clara una serie de preguntas temáticas y procedimentales.

Tabla 4. Desarrollo de las preguntas de investigación en torno a una serie de cuestiones temáticas y procedimentales.

**Pregunta central de investigación:**

¿Cómo **explicamos** el proceso de **reforma** para la adopción de un **modelo de Policía Comunitaria** en la **Policía Municipal de Madrid**?

<p>Subpreguntas de investigación sobre el tema; temas secundarios.</p>	<p>Subpreguntas de investigación sobre el proceso; ¿cómo es posible explicar el desarrollo del caso y qué temas emergen en la recolección de información?</p>
<p><b>Temas de investigación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cambio en la función y organización policial.</li> <li>- Policía Comunitaria.</li> <li>- Política y policía local.</li> <li>- Mandos policiales y liderazgo.</li> </ul>	<p><b>Procesos en la investigación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo</li> <li>- Principales hitos.</li> <li>- Interacciones.</li> <li>- Percepciones.</li> <li>- Facilitadores e Inhibidores para las reformas.</li> </ul>
<p><b>Subpreguntas temáticas.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué significa reformar la Policía?</li> <li>- ¿Qué cambios se plantean en el nivel organizativo y funcional?</li> <li>- ¿Qué importancia tienen los aspectos organizacionales y funcionales en la PMM?</li> <li>- ¿Qué significa cambiar el modelo de policía?</li> </ul>	<p><b>Subpreguntas procedimentales.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cuáles son las percepciones de políticos y mandos policiales respecto a los cambios en la función y organización policial?</li> <li>- ¿Cómo interaccionan los decisores políticos y los mandos policiales en el proceso de reforma?             <ul style="list-style-type: none"> <li>o Dificultad para sustantivar y tomar conciencia de “Policing”.</li> <li>o La brecha entre la retórica política y la práctica policial:                 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El discurso del “nuevo modelo”</li> <li>▪ La sensación de minusvaloración.</li> <li>▪ Autosuficiencia y desconfianza policial.</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo se implementa la Policía Comunitaria?             <ul style="list-style-type: none"> <li>o ¿Es posible su exportación, bajo qué principios en la PMM?</li> <li>o ¿Una estrategia retórica para transformar el mandato policial?</li> <li>o ¿Se desnaturaliza la Policía Comunitaria?</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué percepción tienen los decisores políticos y los mandos policiales respecto a la Policía Comunitaria en la PMM?</li> <li>- Principales hitos alcanzados.</li> <li>- Facilitadores e inhibidores para la implementación del modelo planteado.             <ul style="list-style-type: none"> <li>o La organización y la construcción de la profesionalidad.</li> </ul> </li> </ul>

Según lo dicho hasta ahora, nuestra pregunta principal se traducirá en los siguientes interrogantes a los que tendremos que dar respuesta en nuestro trabajo de campo:

- a. ¿Cómo interaccionan los decisores políticos y los mandos policiales en el proceso de reforma?
- b. ¿Qué percepción tienen los decisores políticos y los mandos policiales respecto al modelo de actuación de la Policía madrileña y su reforma?
- c. Teniendo en cuenta los facilitadores e inhibidores que identificaremos en su implementación, ¿en qué condiciones es posible adoptar un modelo de actuación de Policía Comunitaria en Madrid?

El objetivo que perseguíamos al programar nuestro trabajo de campo desde este esquema era lograr que las preguntas de investigación fueran lo más claras y explícitas posible. Ya que éstas constituyen las directrices básicas para determinar qué datos queremos recoger y analizar.

Diferentes investigaciones y enfoques metodológicos plantean distintas formas de llegar a plantear las preguntas de investigación. En nuestro caso, como tendremos ocasión de explicar con detalle más adelante, comenzamos el trabajo de esta tesis teniendo un interés de investigación bien definido al que tuvimos acceso a través de un proceso inicial de observación participante que se prolongó durante varios meses, y posteriormente continuó hasta el final del proyecto mientras aplicábamos otras herramientas e instrumentos. Esta fase inicial, nos permitió materializar nuestra curiosidad empírica y conocer en directo el objeto de estudio, para después especificar nuestras preguntas de investigación dentro de la cuestión general previamente definida, relativa al cambio en la organización y función policial en la Policía Municipal de Madrid.

Si bien comenzamos esta tesis doctoral con un interés u objetivo general, éste se ha ido enfocando y redefiniendo durante la fase inicial del proyecto (Flick 2014:44). En nuestra investigación nos interesaba como punto de partida la Policía en general, veíamos la dificultad de su función, la complejidad que plantea como organización, el trabajo en contacto permanente con los problemas de los ciudadanos y también el contexto de cuestionamiento constante en el que está inmersa.

La literatura e investigación anglosajona, que cuenta con una abundante producción en este campo, nos había permitido sistematizar los cambios y las filosofías de trabajo, con

especial mención a la función de Policía Comunitaria, dándonos cuenta del vacío que existía en nuestro país sobre este asunto.

También en fases posteriores de nuestra investigación, concretamente durante la estancia que hemos tenido ocasión de realizar en el Instituto de Criminología de la Universidad de Cambridge<sup>75</sup>, hemos sido conscientes de la relación existente entre Universidad y Policía en los países anglosajones. En gran medida, los profesionales contribuyen a su especialidad y profesionalización siendo capaces de compartir e intercambiar conocimientos y buenas prácticas con expertos del mundo académico. De la misma forma que entienden la Universidad como un lugar para la formación y aprendizaje en asuntos directamente relacionados con la práctica policial. La realización de Másteres o cursos de especialización responde no sólo a una mejora curricular para la promoción interna, sino a la necesidad de realizar investigación sobre el desarrollo de prácticas policiales fundamentadas, por ejemplo, sobre la teoría de Evidence Based Policing, que contribuyan a mejorar el trabajo policial.

Por tanto, retomando la generalidad de nuestro interés, la primera parte de nuestro trabajo consistía en transformar esa temática, hasta traducirla en una directriz de trabajo más concreta y detallada.

Otro aspecto fundamental tenía que ver con la forma de plantear las preguntas de investigación. Debido a nuestro estatus de investigadora en formación debíamos ser prudentes a la hora de establecer el número de preguntas, ya que debíamos tener en cuenta

---

<sup>75</sup> Tuvimos ocasión de realizar una estancia de investigación de tres meses en el Instituto de Criminología de la Universidad de Cambridge, desde el 1 de junio al 1 de septiembre de 2018, bajo la supervisión del Profesor Lawrence Sherman. En este sentido agradecemos y hacemos especial mención al Profesor Alfonso Serrano Maíllo, profesor visitante en la citada Universidad y cuya intermediación fue determinante para realizar la estancia. Una vez allí, aparte de realizar un aprovechamiento exhaustivo de los recursos bibliográficos del Instituto, asistimos a diferentes seminarios como por ejemplo el impartido por Robert Canton con el título *Why Punish?* Dentro del ciclo anual de seminarios del programa *Bill McWilliams Memorial Lecture*. Destacamos especialmente la invitación al *11º Congreso Internacional en Evidence Based Policing*, bajo el título: *Transforming Police Outcomes With Research?*, celebrado durante el mes de julio en el Facultad de Derecho de la Universidad. Allí pudimos entablar relación con profesionales de la Policía Metropolitana de Londres y conocer de primera mano experiencias de investigación desarrolladas por los departamentos de policía. Una de las ponencias más interesantes fue la de David Lawes, Chief Superintendent de la Ciudad de Londres, con el título *Does Taser Availability Increase or Reduce Police Use of Force?* Sin duda esta investigación puede ser un punto de partida muy interesante para continuar con la investigación de la Policía Madrileña, y el nuevo rumbo de los cambios experimentados en los últimos meses (nota de prensa del Ayuntamiento de Madrid 24/09/2019).

que añadir un número mayor de cuestiones podía desalentar a los entrevistados, difuminar el objeto de la investigación, así como dificultar la conexión y los vínculos entre las propias preguntas. Además, buscamos siempre alcanzar cierto nivel de concreción en la formulación de preguntas, ya que éstas son el punto de partida para construir el principal instrumento de recogida de datos a través de la realización de una serie de entrevistas en profundidad a informantes clave.

Otro aspecto fundamental tiene que ver con la distinción entre el objetivo de la investigación, las preguntas que se desprendan de tal objetivo y las preguntas que elaboraremos finalmente a propósito del guion de entrevista diseñado para la recogida de datos. Durante nuestro acompañamiento en el proceso de reforma iniciado en la Policía madrileña, era importante que fuéramos conscientes de cuáles debían ser los datos que tendríamos que ser capaces de reunir. Identificar el tipo de información que nuestro acceso al campo y los medios a nuestra disposición nos iban a proporcionar, qué análisis podríamos llevar a cabo posteriormente, y por tanto qué conclusiones seríamos capaces de exponer. Como indica Flick (2014) los objetivos que están en nuestra mente, nuestros intereses e inquietudes, y qué queremos materializar con nuestra investigación, pueden servirnos de enlace para formular unos objetivos prácticos y también servirnos como ayuda para articular las preguntas de investigación. En este, como en cualquier otro proyecto de investigación empírica, es fundamental identificar la coherencia entre nuestras metas intelectuales, los objetivos prácticos que perseguimos, y las preguntas de investigación que servirán para orientar nuestra pesquisa.



## 2. Justificación e interés por el tema de investigación.

¿Por qué decidimos estudiar sobre asuntos policiales? Siempre hemos tenido especial interés sobre cuestiones que tienen que ver con la seguridad de las personas. La Policía en cuanto institución específicamente encargada de salvaguardar los derechos y obligaciones de los ciudadanos cumple un mandato fundamental en la prevención del delito y el sostenimiento de las relaciones de convivencia. El impacto sobre las percepciones individuales de seguridad también es un factor clave del papel que juegan las organizaciones policiales.

Nos interesa la Policía como institución compleja en cuanto a su organización, pero fundamentalmente en cuanto a su mandato. Cuando se nos abrió la oportunidad de estudiar las circunstancias que rodean el proceso de cambio propuesto en la Policía Municipal de Madrid, el interés se vuelve creciente. Intensificado por la compleja e inédita situación política que se daba en el Ayuntamiento de la capital. El atractivo de la investigación desde una perspectiva politológica también era indiscutible. De esta forma nos veíamos capaces de expresar en términos más concretos un interés sobre la materia policial, que en origen tenía un carácter menos definido, en un contexto en el que las interrelaciones de las que es partícipe la Policía son plenamente identificables. Coincidimos con autores como Tudela (Tudela, 2010: 83) en señalar que el vínculo Policía/Gobierno, nos parece esencial.

Otro aliciente importante tenía que ver con la falta de respuestas que la investigación española ha sido capaz de generar hasta el momento sobre esta materia. Los hallazgos en materia de organización, función y reforma policial son escasos. A lo largo de nuestra tesis hemos tenido ocasión, ya sea tanto a partir de contactos de forma personal, como a través de una exhaustiva revisión bibliográfica, de familiarizarnos con algunos de los autores cuyos hallazgos en materia de seguridad, policía y criminología se consideran más importantes en nuestro país. Tal es el caso de Alfonso Serrano Maíllo, Diego Torrente Robles, Juan José Medina Ariza, u Óscar Jaime Jiménez, entre otros. También algunos de los investigadores que hemos tomado como fuente son agentes de policía, tal es el caso de Conrado Fernández Justes y Manuel Rodríguez Herrera.

Así, como señala Creswell (2007) uno de los motivos más sólidos para realizar una investigación académicamente rigurosa proviene de la literatura y de las publicaciones

científicas existentes, así como de la necesidad de llenar un vacío en la literatura o de dar visibilidad a un asunto que no ha sido expuesto con anterioridad. Como señala Barritt (1986:20), la justificación no consiste sólo en descubrir nuevos elementos, de la misma forma en la que se plantean los estudios en las ciencias naturales, sino que a veces consiste en agudizar la conciencia sobre asuntos a los que se ha prestado menos atención. Situando el foco sobre estos asuntos y creando un debate científico se espera conseguir un mejor entendimiento de la forma en que las cosas ocurren, y cómo la investigación de un asunto determinado puede conllevar una mejora efectiva en la práctica.

### 3. Perspectiva de investigación.

En el presente epígrafe trataremos de encuadrar nuestro trabajo dentro de una perspectiva de investigación y explicaremos las técnicas metodológicas implementadas en el trabajo de campo. Como veremos, la metodología empleada implica una combinación ecléctica de técnicas, y un análisis mixto de corte cualitativo y cuantitativo. Generalmente en una investigación en la que se combinan técnicas cualitativas y cuantitativas, es complicado mantener una única perspectiva de investigación a lo largo de todo el trabajo.

En un primer momento adoptamos una perspectiva clara y firme porque creemos que será esa la adecuada para dar respuesta a las preguntas planteadas, no obstante, también hay que tener en cuenta los cambios que pueden darse mientras investigamos y las opciones disponibles a medida que la tesis avanza, que necesariamente incidirán sobre las técnicas y métodos empleados para la recogida de datos e información.

En este sentido, el desarrollo metodológico de toda investigación se asocia al principio de idoneidad (Flick, 2014:23), es decir, mostrar por qué la metodología empleada es idónea para dar respuesta a las preguntas planteadas. Desde el principio entendíamos que nuestra tesis requería de un fuerte componente de investigación cualitativa. Por tanto, el diseño y puesta en práctica de estas técnicas debían tener un peso importante sobre el terreno.

Esto es así porque la realidad de la organización y la función policial requieren para su conocimiento, de un acercamiento estrecho y específico al tema y a los sujetos implicados, así como la construcción de relaciones de confianza con los diferentes actores, que solo un contacto estrecho y prolongado puede generar.

Éramos conscientes de que se daban ciertas circunstancias inusuales en el caso madrileño, ya que nos encontrábamos ante una cultura organizacional y profesional bastante hermética y frente a unos profesionales que, en ocasiones, se situaban claramente a la defensiva.

Prácticamente desde el inicio del proceso de reforma en la policía madrileña, que coincidió con el inicio de nuestra investigación, entendimos que la explicación de las lógicas del cambio debía partir de las experiencias y percepciones de los actores implicados. Estos relatos darán lugar a un esquema abstracto de trabajo, vinculado con teorías a través de las cuales intentar explicar este proceso particular (Strauss y Corbin, 1988).

Una idea fundamental que nos ha acompañado durante todo el proceso de elaboración de esta tesis es que los participantes son quienes experimentan el proceso y por tanto son fuente primaria de conocimiento sobre el mismo. Dicho esto, nuestro enfoque de investigación se incardina aquí dentro de la teoría de investigación fundamentada o *grounded theory*. La teoría fundamentada implica un trabajo de corte cualitativo en el que el investigador genera una explicación general de un proceso, acción o interacción, formada por la visión de un conjunto de participantes. De manera que el desarrollo de una teoría se fundamente desde el campo, desde el terreno, principalmente a partir de las actuaciones, interacciones y procesos sociales vividos y experimentados por las personas concretas (Strauss y Corbin, 1988).

En este contexto, como señala Charmaz (1996:28), una de las principales autoras que contribuye al desarrollo de la teoría fundamentada desde una perspectiva más constructivista<sup>76</sup>, en el desarrollo de este enfoque, la investigación implica hacer visibles las experiencias desde dentro, las redes ocultas, las diferentes situaciones y relaciones, también las jerarquías de poder, comunicación y oportunidad. El análisis y comprensión de la información, implica analizar y establecer patrones entre los diferentes datos que vamos a recolectar, habitualmente en forma de experiencias y vivencias personales dentro del área de estudio.

---

<sup>76</sup> La teoría fundamentada se ha visto enmendada y desarrollada de forma sucesiva por diferentes investigadores y junto al enfoque sistemático desarrollado por Strauss y Corbin, evolucionan también enfoques constructivistas como el de Kathy Charmaz. En los enfoques más sistemáticos y analíticos, el investigador trata de desarrollar una teoría que dé explicación a un proceso. La segunda variante enunciada es la desarrollada por Charmaz, esta autora defiende una perspectiva social de corte constructivista que enfatice la diversidad y complejidad de realidades, mundos, visiones y acciones. Esta teoría recae de forma más directa en el enfoque interpretativo del investigador (Creswell, 2007:65).

Como decíamos, la combinación de diferentes perspectivas de investigación es necesaria, e implica combinar la perspectiva que acabamos de relatar, con otros enfoques que toman como punto de partida la teoría previa existente sobre la materia. Igualmente es necesaria la introducción de técnicas de investigación cuantitativas que permitan ordenar datos masivos procedentes de una multitud de sujetos diferentes, a los que sería imposible acceder de forma directa, prolongada y parsimoniosa como requieren las técnicas cualitativas.

Esta combinación de perspectivas radica fundamentalmente en que es necesario partir de la teoría, y de los paradigmas existentes en nuestro ámbito de estudio, para poder conocer con amplitud y exhaustividad el terreno que pisamos (Flick 2014:42), tratando de combinar la profundidad en el análisis de la experiencia subjetiva, con la mayor cota de representatividad posible en las opiniones recogidas de un colectivo integrado por varios miles de personas, cada una de las cuales tiene algo valioso y único que aportar.

Si prácticamente en cualquier ámbito de investigación vamos a partir de explicaciones y teorías que nos ayuden a fundamentar buena parte de nuestra investigación y que derivan de las publicaciones existentes, además, en nuestro caso toda la teoría relacionada con la perspectiva de la “representación social” nos hace conscientes de cómo los conceptos e ideas de una teoría científica se asumen en la vida cotidiana por los sujetos afectados; cómo se hacen concretos los enunciados más abstractos, y finalmente cómo terminan asumiéndose y quedan incorporados en las rutinas y prácticas del día a día (Flick 2014:41).

En nuestro caso, también observamos cómo algunos conceptos teóricos sobre la organización y función o las políticas policiales, así como algunos de los escollos presentes en la implementación de la Policía Comunitaria se materializan en la gestión diaria de la Policía Madrileña y en los relatos de los policías entrevistados.

Por su parte el empleo de técnicas de investigación cuantitativa, en forma de reexplotación de los datos secundarios obtenidos a partir de una encuesta que llevó a cabo la propia dirección policial en torno a las condiciones de trabajo, responde a la necesidad de intentar cubrir nuestras preguntas de investigación del modo más sólido y amplio posible, como forma de ganar en representatividad y capacidad de generalización en nuestras conclusiones.

Igualmente, al volver a reexplotar esta encuesta dentro de nuestro marco de investigación, tratamos de reducir en la medida de lo posible las limitaciones inherentes a las técnicas de investigación cualitativa, sobre todo las que se derivan de la dificultad de acceder a una muestra mayor de participantes y de captar las percepciones diferentes de los mandos intermedios, frente a las de los agentes de base.

#### 4. El proyecto COMPOSITE

En este punto del trabajo, y teniendo en cuenta las escasas experiencias de investigación en torno a la reforma policial en nuestro país, nos parece interesante hacer mención al proyecto COMPOSITE. El nombre del citado proyecto hace referencia a Estudios Comparados de Policía en la Unión Europea “*Comparative Police Studies in the EU*” (2010-2014)”<sup>77</sup>.

Se trata de una experiencia novedosa cuyo marco de trabajo es una investigación exhaustiva sobre la **gestión del cambio en las organizaciones de policía**, a nivel europeo. Como veremos, se estudian conjuntos de fenómenos que ayudan a explicar el cambio organizacional en las organizaciones de policía (Denef et al., 2012).

Paradójicamente, aunque la Policía Municipal de Madrid, es una de las organizaciones colaboradoras, durante nuestro proceso de investigación e inmersión en el Cuerpo, y también durante la recolección de datos, entrevistas, reuniones, etc. no hemos podido recoger ninguna referencia al respecto. Como si no hubiera existido.

La estructura del proyecto incluye tres líneas de acción y once paquetes de trabajo. De forma que el equipo investigador cuenta con cuatro años para desarrollar el esquema de objetivos y tareas propuesto.

*Tabla 5. Líneas de acción y paquetes de trabajo del Proyecto COMPOSITE.*

Líneas de acción	Paquetes de trabajo
Línea de acción I	1. Identificación de oportunidades y retos en el entorno policial. 2. Identificación de capacidades internas, fortalezas y buenas prácticas y creación de una tipología de fuerza policial. 3. Capacidades y buenas prácticas para compartir conocimiento en organizaciones policiales.
Línea de acción II	4. Adopción de tecnología. 5. Cambios culturales y estructurales en las fuerzas de policía. 6. Identidad y legitimidad de las fuerzas de policía en los países participantes. 7. Liderazgo en organizaciones policiales.
Línea de acción III	8. Coordinación académica e integración. 9. Disseminación del conocimiento. 10. Seguimiento, formación y consultoría. 11. Gestión del proyecto.

Fuente: Gascó Hernández y Sallent Peña, 2013.

<sup>77</sup> <https://cordis.europa.eu/project/rcn/95216/brief/en>

Algunos de los resultados principales incluyen análisis DAFO en cada país participante, compendios de buenas prácticas y herramientas para evaluar la transmisión de conocimientos. El cambio organizativo se identifica con la necesidad de las organizaciones por adaptarse a su entorno. En este sentido el análisis del primer paquete de trabajo, que por otra parte es el más interesante para nosotros, se centra en los cambios políticos como una de las variables destacadas, acicate para el cambio. Igualmente se toman en consideración los cambios económicos, sociales, tecnológicos y legales.

En materia económica, las Policías europeas han experimentado el impacto directo de la crisis económica, fundamentalmente a través de congelación de salarios y las reducciones de plantilla. Los procesos selectivos se han visto muy mermados.

El trabajo sostiene, que son los cambios sociales los que afectan en mayor medida a los cambios en las organizaciones. Sin duda, para estudios a largo plazo, los aspectos sociales, que abarcan e influyen prácticamente en todo lo demás, serán determinantes. Si recogemos algunas de las tendencias de cambio social a las que hace referencia el proyecto, éstas tienen que ver con la inmigración, los nuevos valores, y las nuevas demandas sociales.

A lo largo del marco teórico propuesto, hemos tenido ocasión de mencionar algunas tendencias de cambio social importantes y que condicionan especialmente aspectos relacionados con las instituciones y las políticas de seguridad.

En relación con los cambios tecnológicos, sin duda las nuevas tecnologías transforman la forma en las que se delinque, de forma que las organizaciones de policía tienen que generar respuestas y aprender prácticamente sobre la marcha. La tecnología transforma la actividad policial y posibilita la gestión eficiente de la información, la creación de mapas de delito y puntos calientes, como medio de visualización y planificación de la actividad preventiva, y también permite a la Policía estar presente en las redes sociales.

Este último aspecto ha generado resultados de investigación interesantes, así la tecnología implica adaptación por parte de la policía, pero también permiten ampliar el foco hacia el público en general y entender que los desarrollos tecnológicos son un importante canal de comunicación entre la Policía y los ciudadanos (Denef et al., 2012).

Los diferentes marcos legislativos y los cambios que puedan darse en este sentido son sin duda, también claves. No solo en la realización de un estudio comparado sino también en



el estudio de la reforma policial dentro de un estado que cuenta con una importante descentralización en materia de Cuerpos Policiales como es el caso español. En este sentido, la opinión generalizada es que la ley orgánica de fuerzas y cuerpos de Seguridad del año 1986 está obsoleta, existe la necesidad de regular de nuevo las competencias y relación entre los diferentes cuerpos de policía, a fin de terminar con duplicidades, las ineficiencias en materia de coordinación y los conflictos funcionales.

*Tabla 6. Análisis de los primeros resultados correspondientes al paquete de trabajo 1.*

<b>Paquete de trabajo 1.</b>	<b>Análisis PESTL</b>	<b>Resultados</b>
Identificación de oportunidades y retos en el entorno policial.	a. Cambios políticos	Son los cambios más influyentes para la Policía. Suponen un cambio de prioridades y de orientaciones estratégicas sobre la seguridad.
	b. Cambios económicos	Crisis económica: recortes salariales y de efectivos policiales. Nuevos desafíos ya que se generan más situaciones de tensión social.
	c. Cambios sociales	Son los más significativos para la labor policial: inmigración, nuevos valores y demandas ciudadanas cada vez más complejas.
	d. Cambios tecnológicos	Nuevas formas de delincuencia. Oportunidad de desarrollo y gestión más eficiente.
	e. Cambios Legales	En este punto es donde se observa más heterogeneidad entre países.

Fuente: Elaboración propia a partir de Gascó Hernández y Sallent Peña, 2013.



## 5. Acceso al campo de investigación.

En una tesis como la nuestra el acceso al campo de investigación es un reto importante. Así como obtener, una vez dentro, el consentimiento y la colaboración de las personas responsables para poder llevar a cabo la investigación propuesta.

Normalmente se trata de un proceso que implica negociación en diferentes niveles y fases de la investigación, a no ser que el investigador sea ya un miembro reconocido de la organización, no es nuestro caso. Este proceso difiere significativamente en función de la persona que va a llevar a cabo la investigación, factores como su género, edad, etnia o estatus, si cuenta con una beca o financiación de algún tipo, o incluso si forma parte de un equipo de investigación, pueden influir significativamente a la hora de negociar el acceso al campo de trabajo (Manning, 2015:272).

Una vez dentro, es imprescindible definir cuál va a ser nuestro papel, esto es, la forma en la que nos vamos a relacionar con las personas en la organización, sobre qué temas vamos a opinar o cuando vamos a intervenir. Del mismo modo, se consideran valiosas aquellas actitudes ligeramente distantes y prudentes (Fielding, 2006).

En nuestro caso, la clave para acceder al campo de investigación se materializa a través del contacto personal entablado con el Concejal Delegado del área de Seguridad, Salud y Emergencias del Ayuntamiento de Madrid que se mostró interesado por nuestro proyecto de tesis. En este sentido nos aseguramos de antemano un acceso privilegiado al campo de estudio.

Esta primera toma de contacto tiene lugar, prácticamente al mismo tiempo de iniciar nuestra formación como doctoranda. El contexto de trabajo en el que entramos a participar como observador, se caracteriza por la toma de posesión a mediados de 2015 de un nuevo equipo de gobierno en el Ayuntamiento de la capital, que en lo que a nuestro estudio respecta, planteaba ya desde su toma de posesión algunas ideas diferentes a las que habían estado vigentes en los anteriores equipos de gobierno en los temas de seguridad y Policía.

Como detallábamos, la primera toma de contacto tuvo lugar en enero de 2016. Aquí nos encontramos con que las políticas del nuevo equipo de gobierno en materia de gestión policial aún estaban en proceso de gestación, ya que durante los meses posteriores a la toma de posesión se elabora el Plan Director de Policía Municipal de Madrid. Un documento de carácter programático en el que se enuncian los principales objetivos para la organización policial. De esta forma, nuestro proceso de acompañamiento comienza cuando quedaban solo unos cuatro meses para la presentación pública del citado Plan, cuya elaboración hemos seguido muy de cerca desde entonces.

Como hemos venido explicando, los procesos de cambio en las organizaciones de policía son escasamente estudiados en nuestro entorno, por lo que esta oportunidad de investigación nos pareció muy importante de cara a aportar nuestro granito de arena en el desarrollo de teorías sobre la Policía. En este sentido, encontramos unas circunstancias idóneas para poder diseñar una tesis vinculada a una experiencia práctica muy significativa y que aúna una serie de variables innovadoras. Éstas tienen que ver con la interacción Policía/Política y con un debate abierto en torno al modelo de Policía Comunitaria en la organización de Policía municipal más grande de España.

En estas circunstancias, en la primera fase de investigación el acceso al campo se materializó en la posibilidad de asistir una vez a la semana a las reuniones de coordinación que tenían lugar en el Área de Seguridad, Salud y Emergencias del Ayuntamiento de Madrid. La explicación detallada de las reuniones se realizará en el siguiente apartado, dedicado a explicar el proceso de observación participante. En nuestro caso, el desarrollo del trabajo de campo requería solicitar acceso a Comisarías, la Dirección de Policía o el Área de Seguridad del Ayuntamiento de Madrid. Se trata de emplazamientos de acceso restringido, a los que era necesario acudir previa notificación e identificación.

Además, también se firmó un compromiso de confidencialidad. El acceso al campo de investigación requiere de una dedicación continua, es decir, no es algo que se negocia o establece al principio con un único contacto o acuerdo, sino que requiere de un cuidado permanente.

Las relaciones de confianza y respeto son imprescindibles, y es muy útil estar cerca de aquellas personas que nos facilitarán el acceso y nos ayudarán durante el proceso de investigación.

Igualmente tenemos que estar preparados para afrontar cierto nivel de frustración, pues encontraremos también personas que rechacen participar o se muestren indiferentes ante nuestro proyecto.

Así, nuestro diseño de investigación pretende tener cierta flexibilidad con el objetivo de adaptarse a un campo de trabajo dinámico y en continuo cambio. Nuestro propósito es que el diseño flexible nos permita adaptar la recogida de datos a las condiciones de evolución del campo de estudio a medida que los proyectos de reforma van implantándose, estando abiertos siempre a las nuevas ideas que puedan surgir durante el progreso de la investigación.

En consonancia con lo anterior y derivado del proceso de acompañamiento iniciado hace tres años, nuestro estudio es de carácter longitudinal. Nuestra investigación se inicia cuando comienza el proceso que queremos investigar y hemos planificado e implementado una participación prolongada en el campo de estudio, para cubrir su desarrollo a lo largo del tiempo. Otro aspecto importante es que debemos volver de forma repetida al campo de investigación, para cubrir de forma adecuada la recogida de datos.

Abarcar un proceso de estas características implica recogidas reiteradas de información, realizando nuevas entrevistas transcurrido un tiempo a alguno de los informantes clave, por ejemplo.

Uno de los obstáculos más importantes en proyectos de estas características tiene que ver, como hemos dicho, con la dificultad de acceder al campo de investigación, pero también con el cuidado y mantenimiento de dicho acceso. Es decir, que a lo largo de este tiempo, nuestro trabajo ha consistido en una recolección estricta de datos a través de las técnicas metodológicas escogidas, pero también hemos tenido que realizar un importante esfuerzo por conservar y ampliar la red de contactos desarrollada durante estos años, así como por sostener el acceso al campo de trabajo.

Esta actividad ha supuesto la implicación y asistencia a diferentes jornadas o eventos organizados por el Área de Seguridad, a sesiones formativas, presentaciones públicas y eventos de diversa índole, así como también a acompañar la propia participación de la Policía Municipal en jornadas académicas celebradas en nuestra Universidad, entre otras.

## 5.1. Observación participante.

El primer enfoque metodológico tratado será el de la observación participante. El proceso de observación se inició en enero de 2016. En un primer momento éste consistía en la asistencia a las reuniones que con periodicidad semanal se celebraban en el Área de Seguridad, Salud y Emergencias del Ayuntamiento de Madrid, y que tenían como objetivo la puesta en común de temas operativos y de gestión del día a día, junto a temas de carácter estratégico y de planificación. Éstas son generalmente conocidas como reuniones de Coordinación, ya que implican la asistencia del Concejal Delegado del Área, el Coordinador de Seguridad y Emergencias, el Director General de Policía Municipal de Madrid, así como el jefe del cuerpo. También asistían personas de sus respectivos equipos asesores, integrados tanto por gestores de políticas públicas, como por Policías Municipales, así como por agentes de Policía Nacional en comisión de servicios. De forma que se coordinaban todo tipo de asuntos, por parte de los tres equipos.

En primer lugar, poder participar como observador en este proceso ha sido clave desde una perspectiva exploratoria, para poder concretar nuestros intereses de investigación en objetivos o preguntas de investigación más específicas respecto a la organización de Policía Municipal de Madrid y el proceso de cambio. A su vez nos ha permitido seguir muy de cerca el desarrollo de la acción y hemos estado informados de los principales hitos que tenían lugar. Algunos de los más importantes tienen que ver con la elaboración y presentación pública del Plan Director; las reformas que se iban dando en el organigrama; la convocatoria de procesos selectivos; la adquisición de nuevos uniformes y vehículos; los cursos de formación en materia de Policía Comunitaria; la creación de nuevas Unidades o la supresión de otras.

No sólo teníamos constancia de hechos o cambios concretos, sino también de las justificaciones y argumentos que rodeaban estos cambios y de las reacciones e interacciones que tenían lugar dentro y fuera de la organización de policía, con situaciones especialmente conflictivas entre los decisores políticos de la organización y los sindicatos policiales y los medios de comunicación.

A medida que nuestra tesis avanzaba a la vez que se planteaban diferentes cambios, dejábamos atrás la fase exploratoria. En este contexto, seguíamos profundizando,

observando y recogiendo de primera mano las principales inquietudes a la hora de plantear y poner en práctica cambios en la Policía madrileña. También asistimos como observadores privilegiados a situaciones de incertidumbre vividas por los policías, así como a situaciones de conflicto y resistencia. Ante nuestra mirada discurrían los diferentes aspectos relacionados con la función y las competencias policiales en la gestión de problemas cotidianos en los que está implicada la Policía, u otros asuntos de carácter recurrente, así como eventos de gran magnitud e incidencia social. Contemplamos la interacción, en un contexto complejo, de variables procedentes de una ideología política que entiende la función policial de forma diferente a como se venía implementando, junto a una organización con una cultura profesional muy arraigada y una estructura típicamente rígida cuyos departamentos, en este caso, unidades se asemejan a compartimentos estancos.

En segundo lugar, la asistencia a las reuniones de coordinación ha sido fundamental una vez llegado el momento de establecer y afianzar contactos dentro de la organización. Generalmente con responsables políticos y mandos policiales, así como con otras personas que de forma contingente acudían a las mismas. Este ha sido el mecanismo de acceso a los mandos de la Policía, generalmente con el rango de inspectores. También conseguimos estar en las listas de difusión de correo electrónico a través de las que se convocaban posibles cambios en las reuniones de coordinación o de otras reuniones de carácter monográfico y periodicidad excepcional para tratar específicamente la implementación de la Policía Comunitaria. En concreto, hemos tenido ocasión de asistir a otras cinco reuniones sobre este tema en concreto.

Junto a la noticia sobre la realización de esas reuniones monográficas, también tuvimos acceso a la primera jornada de formación en Policía Comunitaria destinada a la escala técnica, es decir a todos los mandos de la organización. Asistimos a la jornada de presentación celebrada en el CIFSE<sup>78</sup>, y también entablamos contacto con los ponentes expertos en asuntos policiales y en temas de Policía Comunitaria.

---

<sup>78</sup> Centro Integral de Formación de Seguridad y Emergencias. El CIFSE, es la escuela de formación de la Policía Municipal de Madrid, SAMUR, SAMUR SOCIAL y Bomberos.



Dos de ellos eran agentes de la Policía Metropolitana de Londres<sup>79</sup>. Otro de los ponentes era Marcel Zethoven, consultor de políticas públicas de seguridad e implementación de Policía Comunitaria de Ámsterdam<sup>80</sup>. Finalmente, intervino también el Superintendente Conrado Fernández Justes de la Policía Local de Badalona<sup>81</sup>.

Continuando con la narrativa de nuestro proceso, creemos que es importante destacar la importancia de los encuentros y conversaciones informales que hemos podido mantener a lo largo de estos años. Un detalle tan insignificante como llegar pronto a las reuniones periódicas, podía implicar nuevas oportunidades de acceso en relación con las experiencias antes relatadas. Por ejemplo, si llegábamos en primer lugar, teníamos ocasión de entablar conversación y una relación más cercana con funcionarios del Área y con el gabinete del Delegado, este punto fue fundamental para conseguir que nos incluyeran en las listas de difusión de correo electrónico, en las que se comunicaban cambios horarios o de emplazamiento, órdenes del día y reuniones adicionales. Igualmente, este tipo de conversaciones a primera hora nos permitieron conseguir una tarjeta de acceso para el edificio y la zona en la que se encontraba situada el área de reuniones.

Durante 2018 tuvimos oportunidad también de participar en la formación ofertada para Policías y para personas externas a la organización, cuyo objetivo ha sido la conformación de un Comité de Ética<sup>82</sup> para la Policía Municipal de Madrid.

---

<sup>79</sup> Inspector Nicholas Fallowfield. Territorial Policing. Capability and Business Support. Anti-Social Behaviour and Engagement Team.

<sup>80</sup> Dutch National Police-Inspector. Founder VAZ Global Community Policing – safety and community policing advisor.

<sup>81</sup> Superintendente de la Guardia Urbana de Badalona. Doctor en Sociología.

<sup>82</sup> A finales del año 2018 se conformó el Comité de Ética como órgano colegiado, integrado por 18 personas, 5 de las cuales eran personas externas a la Policía Municipal. En su reglamento se establecía su naturaleza como *órgano de deliberación de carácter consultivo, plural e interdisciplinar, creado para el análisis y el asesoramiento de las cuestiones y conflictos éticos que se puedan producir en la práctica policial y en el campo de la seguridad pública*. A tal efecto se habilitó la página web del ayuntamiento con un enlace para el contacto y la propuesta de casos, dilemas y conflictos de valor susceptibles de análisis por parte del Comité. Los primeros meses de trabajo se dedicaron fundamentalmente a continuar la formación del grupo y a finalizar un reglamento de régimen interno. También se llevaron a cabo contactos con otras policías de Cataluña, Londres y Nueva York, que contaban con experiencia previa en comités de ética policial. Finalmente, como consecuencia del cambio de gobierno en el Ayuntamiento de Madrid, el Comité de Ética se suprimió en julio de 2019.

Destacamos esta experiencia en primera persona por la calidad de la formación impartida, y también por el contacto con personas heterogéneas dentro de la organización en un grupo que rondaba las 35 personas (de diferentes edades, escalas y unidades). Lo que nos ha permitido seguir ampliando nuestra perspectiva y conocimiento sobre la organización policial madrileña. Fundamentalmente en un contexto estrechamente relacionado con las transformaciones en la función policial de Madrid, ya que un Comité de Ética pretende actuar como punta de lanza en la modernización de la profesionalidad policial y en la mejora de la calidad del servicio prestado a los ciudadanos.

Retomando aspectos más técnicos, el sistema empleado para recoger los datos durante la observación en reuniones, jornadas o conversaciones informales, implicaba su registro en un cuaderno de campo, dónde tratábamos de sistematizar los asuntos tratados, los intervinientes, los procesos de toma de decisión<sup>83</sup>, y las interacciones fundamentales con otros entes públicos, mandos policiales, sindicatos y otras asociaciones profesionales, y medios de comunicación. Es importante señalar también, que un investigador cualitativo no actúa como un elemento neutral invisible en el campo, sino que toma parte, bien cuando observa (observación participante) o bien cuando hace que los participantes reflexionen (entrevista en profundidad o entrevista biográfica), lo cual puede llevar a los entrevistados a nuevas formas de entender su situación y el mundo que les rodea.

---

<sup>83</sup> En la categoría *procesos de toma de decisión* intentamos recoger la forma de actuar del actor en cuestión, atendiendo a la justificación o fundamentación a la hora de tomar una decisión o curso de actuación determinado.

## 5.2. Entrevistas en profundidad.

Pasaremos a relatar nuestros avances en materia de entrevistas en profundidad a informantes clave; en consecuencia, explicaremos el proceso de selección, acceso y contacto con las personas entrevistadas, así como el escenario de las entrevistas. A continuación, nos centraremos en el guion elaborado, ejemplificando cómo los objetivos de la tesis se tratan de volcar en el guion en forma de preguntas o reflexiones sobre las que se inicia un diálogo. Trataremos también algunas de las dificultades y modos de proceder durante el proceso de entrevista. Para aportar mayor claridad, incluiremos la estructura del guion utilizado y el organigrama de la Policía Municipal de Madrid. Éste último nos permitirá visualizar con mayor nitidez la distribución jerárquica y funcional de las personas entrevistadas. Pudiendo de este modo justificar de un modo más gráfico la selección de informantes realizada.

Comenzaremos precisamente con la selección de los informantes clave. Entendíamos que el enfoque cualitativo implementado a través de las entrevistas en profundidad era el adecuado para llegar a un entendimiento más profundo de las preguntas de investigación planteadas. En nuestro caso, hemos definido las personas que serán entrevistadas de un modo intencional y progresivo. Una vez superada la fase exploratoria hemos tratado de ir realizando una recogida de datos<sup>84</sup> seleccionando los informantes que podían aportar información valiosa, intentando buscar aquellas experiencias que pudieran ser significativas y que todavía no teníamos (Charmaz, 1996: 33):

*What kind of data should you gather for grounded theory studies? Rich, detailed data give you explicit materials with which to work. When I ask for rich, detailed data, I ask for full written descriptions of events observed by researchers, extensive accounts of personal experience from respondents and records that provide narratives of experience.*

---

<sup>84</sup> Cuando hablamos de datos, bien podemos referirnos a las vivencias y experiencias personales, formas de entender y pensar de diversas personas. Estas experiencias pueden ser personales en mayor o menor medida, es decir, pueden ser vivencias sobre hechos de tipo personal o familiar, o bien referirse a circunstancias en cierta forma de carácter más general o incluso externas al individuo, un ejemplo de circunstancia externa sería un cambio político, y tal vez un cambio en la profesión de individuo podría interpretarse como una circunstancia personal de carácter general.

Además, como esta última autora señala, las posibles limitaciones que pudiera presentar un muestreo de estas características pueden evitarse poniendo en valor la amplitud que nos aporta la observación participante realizada durante un año y medio antes de comenzar las entrevistas<sup>85</sup>.

El muestreo intencional cumple una serie de objetivos, como señala Maxwell (2005:90) buscamos personas que estén en posición de aplicar la experiencia y práctica profesional en la que estamos interesados. Hablamos de personas con una experiencia real en el campo de estudio que nos interesa. Como señala Flick (2014: 51):

*Los investigadores cualitativos están interesados en las personas que tienen una preocupación y una experiencia real con el problema sometido a estudio. Por consiguiente, buscamos los casos nucleares para la experiencia, el conocimiento, la práctica, etc., que deseamos estudiar. Así, nuestra muestra debe ser representativa, pero no de una manera estadística o que refleje la realidad en una población básica. Por el contrario, nuestros casos tienen que ser capaces de representar la relevancia del fenómeno que deseamos estudiar en la experiencia con ese fenómeno y en la preocupación por él de los participantes en nuestra investigación.*

Así, la selección de personas para entrevistar respondía a tres perfiles principales:

1. En primer lugar, era fundamental que se tratara de personas directamente implicadas en la toma de decisión. Es decir, responsables políticos inmersos en el diseño de las líneas ideológicas y programáticas de lo que implicaba el cambio en la Policía Municipal de Madrid y la adopción del modelo de Policía Comunitaria.
2. En segundo lugar, buscábamos Policías pertenecientes a la escala técnica, esto es: Inspectores, Subinspectores y Oficiales, es decir, mandos policiales. Estos son figuras clave en cualquier reforma, ya que en ellos

---

<sup>85</sup> La autora no recomienda comenzar con el muestreo teórico en la fase inicial de la investigación, sino cuando ésta se encuentra más avanzada. De esta forma, nos aseguramos de que en esa fase inicial se hayan definido los asuntos más relevantes y que también haya habido tiempo de que afloren cuestiones importantes. De otra forma, el muestreo teórico temprano puede dar lugar a una limitación prematura de nuestro trabajo.

debe recaer el liderazgo para sacar adelante los cambios. Además, son, en última instancia los encargados de planificar y ejecutar las decisiones estratégicas y técnicas.

3. En tercer lugar, nos interesaban también algunos Policías, esta vez no por una cuestión de rango, sino por su pertenencia a Unidades específicas. Así, su idoneidad derivaba del trabajo que desempeñaban en sus unidades de origen. Tal es el caso, de la Unidad de Convivencia y Prevención, la Unidad de Gestión de la Diversidad y la Unidad de Calidad y Evaluación<sup>86</sup>. Pues entendemos que son Unidades que juegan un papel clave, en cualquier cambio que se quiere acometer desde la óptica de Policía Comunitaria.

Entre las ventajas de esta selección, aplicadas al fenómeno que queremos estudiar, estaría la posibilidad de **integrar** casos o **posiciones opuestas** o extremas. De forma que fuera posible la comparación, entre la variedad de experiencias e intensidad con la que se vive el proceso; la varianza en el campo de trabajo y las diferencias en la vinculación con el problema enriquecen la investigación. Del mismo modo que podemos seleccionar casos típicos que muestren la esencia del campo estudiado (Patton, 2002).

Sobre el acceso a la muestra, explicábamos en el epígrafe anterior, que el acceso a la mayoría de los entrevistados se produjo a través de los contactos entablados en las reuniones de coordinación. Concretamente en once de las entrevistas realizadas se procedió a través de este sistema. En las tres entrevistas restantes, de un total de catorce, la primera toma de contacto se realizó través de correo electrónico o por teléfono. En este

---

<sup>86</sup> Estas Unidades son, bajo nuestro punto de vista, claves en la explicación de las lógicas de reforma en la Policía. Por ejemplo, la Unidad de Gestión de la Diversidad, de reciente creación, es valiosa, no sólo como símbolo de la dirección que pretenden los cambios, sino también como indicador de las percepciones policiales sobre esta tendencia en la organización y función policial. Por su parte, la Unidad de Convivencia y Prevención, implementa un trabajo asimilable a la filosofía de Policía Comunitaria, por ello es nicho de policías que entienden la función policial de un modo diferente a como lo hacen en otras Unidades como las Integrales de Distrito o la Unidad de apoyo a la seguridad (antiguas UCES). Por su parte, la Unidad de Calidad y Evaluación aporta una ejemplificación clara de lo que implica la cuantificación en la función policial, la importancia de la eficiencia y una visión global sobre el rendimiento total de la organización. Además de ser la Unidad encargada de testar el clima laboral en toda la organización a través de la realización de una encuesta.

contexto, nos presentábamos e indicábamos quién nos había proporcionado su referencia, explicábamos que estábamos realizando una tesis doctoral y contábamos nuestro tema de investigación y objetivos, así como el sistema que seguíamos en la realización de las entrevistas, haciendo especial hincapié en que la estructura y dinámica de la entrevista era abierta y flexible, y que procedíamos a grabar la conversación. También se garantizaba que los datos serían para uso exclusivo de nuestra tesis doctoral, y que las entrevistas se transcribirían de forma anónima.

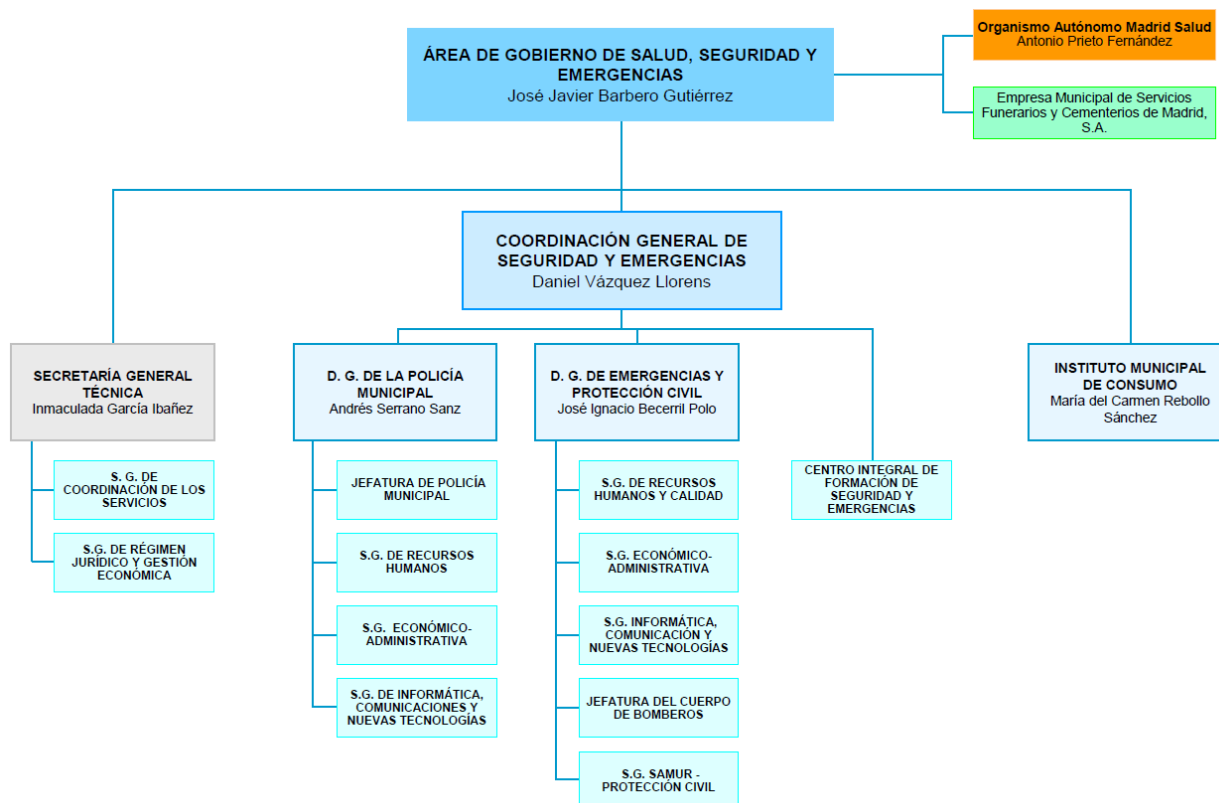
Las entrevistas se realizaban en el lugar de trabajo de los informantes. Todas las entrevistas fueron realizadas en persona. Por ejemplo, algunas se produjeron en el Área de Seguridad, otras en la Dirección General de Policía Municipal de Madrid, y allí dónde las Unidades estuvieran radicadas, en el caso de la Unidad de Gestión de la Diversidad, contaban con su sede en la calle Sacramento.

La entrevista realizada es de tipo semi-estructurada, para ello contamos con una serie de categorías o temas que se debían cubrir durante la entrevista. Derivadas de esos temas principales, proponemos una serie de preguntas. La secuencia de las preguntas no se encuentra predeterminada desde el principio, sino que el devenir de la conversación va marcando el orden de los temas y las cuestiones. La estructura, poco a poco, se va imponiendo en la conversación como una especie de marco de referencia, dentro del cual, cobran sentido no sólo las respuestas sino las mismas preguntas; es por tanto una guía de conversación, flexible y sometida a cambios continuos, como resultado de la propia conversación (Ruíz Olabuénaga, 2012:172).

Las entrevistas se inician con una presentación, en la que, de nuevo, informamos al entrevistado sobre nuestro propósito, la temática de las preguntas y el carácter flexible de la conversación, finalmente se vuelve a consultar sobre el uso de la grabadora. El inicio del diálogo se produce con una pregunta de carácter general y abierto. Este sistema nos permite detectar los temas que son importantes para nuestro entrevistado, dentro del marco temático diseñado. De esta forma, él mismo orienta la entrevista hacia los asuntos que mejor conoce o que le afectan directamente, y por tanto en los que se siente con mayor confianza y seguridad para hablar.

A continuación, creemos que puede ser de gran utilidad exponer el organigrama de la Policía Municipal de Madrid, con el objetivo de explicar la distribución de las entrevistas realizadas. De esta forma, podemos situar a cada uno de los informantes clave en la organización, dentro del departamento que corresponda, dando lugar a una idea más gráfica.

Imagen 2. Organigrama del Área de Seguridad, Salud y Emergencias del Ayuntamiento de Madrid (2018).



Fuente. Ayuntamiento de Madrid, Área de Salud, Seguridad y Emergencias.

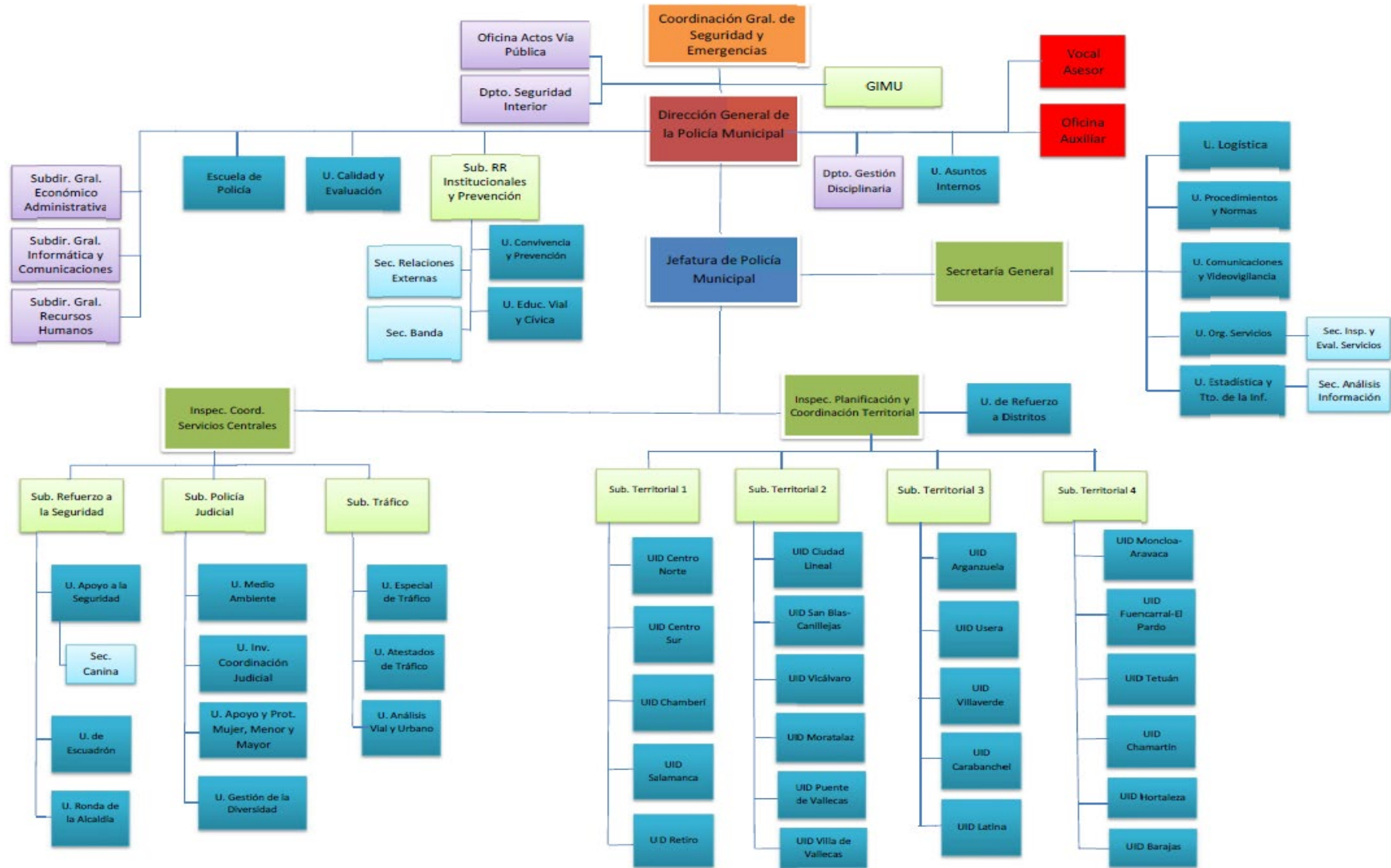
La relación de entrevistas realizadas se distribuye dentro del organigrama de Policía Municipal del siguiente modo:

- Área de Seguridad, Salud y Emergencias: 3 entrevistas realizadas.
- Coordinación General de Seguridad y Emergencias: 2 entrevistas realizadas.
- Dirección General de Policía Municipal: 3 entrevistas realizadas.
- Jefatura de Policía Municipal de Madrid: 1 entrevista realizada.
- Inspección de Planificación y Coordinación Territorial: 1 entrevista realizada.
- Unidad de Calidad y Evaluación: 1 entrevista realizada.

- Unidad de Gestión de la Diversidad: 1 entrevista realizada.
- Unidad de Convivencia y Prevención: 1 entrevista realizada.
- Unidad de Refuerzo a los Distritos: 1 entrevista realizada.



Imagen 3. Organigrama de Policía Municipal de Madrid (2018).



Fuente Organigrama de la Coordinación General de Seguridad y Emergencias. Fuente: Ayuntamiento de Madrid.

Respecto al guion de entrevista, hemos de aclarar que es orientativo, ya que durante el proceso de entrevista es posible que surja el diálogo sobre diferentes temas de interés, sin necesidad de formular una pregunta directa al respecto, o bien que las preguntas se formulen en relación con otras cuestiones y la conversación derive en una reflexión sobre una pregunta aún no formulada, etc. Igualmente, en las entrevistas se recogen temas que no estaban previamente fijados en el guion, por ejemplo, en los casos en los que los entrevistados explican la operativa de trabajo de su Unidad de referencia.

*Tabla 7. Relación entre los temas de interés identificados y la elaboración del guion de entrevista.*

<b>Temas de interés</b>	<b>Preguntas para la realización de la entrevista en profundidad/Conformación del guion de entrevista.</b>
Reforma en la Policía Municipal de Madrid.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Qué elementos deben estar presentes para hablar de reforma en la Policía? ¿Qué es para usted cambio en la organización policial?</li> <li>- ¿Puede hacer referencia a otro proceso de cambio en la Policía Municipal?</li> </ul>
Participación y actores implicados en las reformas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Quién impulsa las reformas?</li> <li>- ¿Es posible identificar un liderazgo asumido por los mandos de policía?</li> </ul>
Policía Comunitaria.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cree que el modelo de Policía Comunitaria es conocido dentro de la organización?</li> <li>- ¿Cómo se relaciona el modelo propuesto con la cultura profesional de la policía madrileña?</li> <li>- ¿Cómo es el trabajo diario de la Policía Municipal? ¿Y la relación con los ciudadanos?</li> </ul>

Plan Director.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo cree que ha sido recibido el Plan por parte de la organización?</li> <li>- ¿Cuál es su opinión de este documento de carácter programático?</li> </ul>
Objetivos de cambio específicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cuál es el alcance de los cambios en el organigrama? ¿Creación y supresión de Unidades?</li> <li>- ¿Cómo valora el sistema de Dirección por Objetivos?</li> </ul>
Contexto político.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cuál es la influencia de la toma de decisión política en la organización y función policial?</li> <li>- ¿Puede hablar de la politización dentro de la Policía?</li> </ul>
Resistencias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cuáles son las principales resistencias que identifica en el proceso de reforma?</li> <li>- ¿Qué papel juegan los sindicatos policiales?</li> </ul>
Relación con otros cuerpos de policía y otros entes municipales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo son las relaciones de colaboración con otros cuerpos policiales? ¿Cómo se ve afectado el trabajo policial por otras partes del Ayuntamiento?</li> </ul>
Comunicación interna.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La comunicación interna en la Policía se identifica como un problema. También a nivel externo a la hora de comunicar actuaciones al público. ¿Puede valorarlo?</li> </ul>
Medios de comunicación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cómo cree que influyen los medios de comunicación en los cambios propuestos?</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, acabado nuestro trabajo de entrevista a informantes clave, hemos transcrito un total de 14 entrevistas que suman algo más de 20 horas de grabación, la duración media de la entrevista es de 90 minutos. Y el resultado final se traduce en 275 páginas de texto para analizar. La realización de las entrevistas tuvo lugar entre noviembre de 2016 y septiembre de 2017. Durante la realización de las mismas, y una vez que se iban transcribiendo, pudimos detectar las siguientes dificultades:

- Como hemos señalado, las entrevistas se plantean de forma semi estructurada, para que puedan ser flexibles. Esto da lugar un diálogo más relajado en el que el entrevistado, dentro del tema propuesto tiene libertad para desarrollar la conversación. Las preguntas que se plantean son cortas, adoptando en determinados momentos la forma de planteamientos o de enunciados en suspenso para que el entrevistado retome el asunto. Las respuestas, por norma general son extensas.
- Cuando el entrevistado se extiende demasiado en su respuesta puede dar lugar a dos situaciones: Por un lado, puede ocurrir que además de cubrir la pregunta planteada, se adelante y hable de temas sobre los que queremos preguntar posteriormente. Si esto ocurre, tratamos de apuntar y sistematizar para rescatar los temas de mayor interés después. Por otro lado, puede ocurrir que no terminemos de entender la respuesta ya que determinados conceptos o ejemplos pueden ser ajenos para nosotros. Si es así, tratamos de repetir una parte de la respuesta, reformulándola, para que trate de profundizar sobre ella. Un aspecto importante en el proceso de recogida de datos es que no podemos dar por sentado que los entrevistados y el investigador otorgamos los mismos significados al hablar de determinadas cosas. Por lo que es bueno profundizar en determinadas respuestas, para desgranar el significado que el entrevistado otorga a sus enunciados sobre la realidad.
- Otro hecho habitual en las entrevistas se podía detectar al hablar de la noción de Policía Comunitaria. En este sentido, algunos de los entrevistados empleaban términos un tanto vagos, imprecisos y con alusión a tópicos. En estas situaciones se ha intentado ahondar en el tema, utilizando técnicas que, sin hostigar al entrevistado y sin pretensión de orientar la pregunta, le permitieran subsanar las inconsistencias y ambigüedades de su discurso.

- En ocasiones, el guion de entrevista se ha visto ligeramente modificado de unos entrevistados a otros, fundamentalmente porque el conocimiento y capacidad de analizar la organización varía de unas personas a otras. Las experiencias, las trayectorias, la familiaridad con determinados asuntos, no es igual para todos los entrevistados. Además, estamos realizando una tesis doctoral sobre un proceso dinámico, por lo que durante los meses de realización de entrevistas podían surgir nuevos hechos en torno a las temáticas de interés contenidas en nuestro guion.

En general, las entrevistas en profundidad realizadas nos han proporcionado un buen nivel de conocimiento, adecuado a nuestros objetivos, así como el acceso a procesos de interacción muy satisfactorios con las personas entrevistadas. Como señalábamos al comienzo, nuestro diseño de investigación se caracteriza por ser longitudinal y flexible, de tal forma, que prácticamente hasta el final de nuestra tesis mantenemos abierto el proceso de entrevistas, iniciando nuevos contactos, y retomando el contacto con personas ya entrevistadas para realizar nuevas recogidas de información.



### 5.3. Explotación de datos secundarios.

En lo relativo a las técnicas y análisis de corte cuantitativo, nuestro objetivo consiste en reexplotar los datos obtenidos a partir de la encuesta de clima laboral<sup>87</sup> realizada en diciembre de 2017 entre los policías municipales. Este estudio no se lleva a cabo desde el año 2014, por lo que la pertinencia de su realización precisamente en pleno proceso de reforma policial es evidente, al constituir un instrumento de análisis esencial para la organización. Además, nos va a permitir acceder casi a un tercio de la población total de Policía Municipal de Madrid, y en consecuencia recolectar información valiosa procedente de los agentes que prestan servicio en las Unidades Integrales de Distrito, en las diferentes Unidades de especialización y también en las Unidades y departamentos adscritos a Jefatura.

#### *A. Encuesta de clima laboral de Policía Municipal de Madrid.*

El cuestionario diseñado con el título *Encuesta de identificación de mejoras en el trabajo 2017* (ver en anexo), se distribuye entre una muestra total de 2.045 personas. El estudio se divide en tres cuestionarios, diferenciando entre aquellos destinados a la Escala técnica, a la Escala ejecutiva y a la Dirección General. Centraremos nuestro análisis en los dos primeros, Escala técnica y Escala ejecutiva, ya que la encuesta para la Dirección General tiene como destinatarios exclusivamente a personal no policial, esto es, auxiliares y personal administrativo de apoyo.

---

<sup>87</sup> En adelante ECL, para referenciar la fuente de elaboración de los gráficos que se recogen en la exposición de datos.

*Tabla 8. Agentes de policía en función de su escala de pertenencia, participantes en el estudio.*

<b>Criterio de selección y diseño del Estudio</b>	<b>Muestra</b>
<b>Escala Ejecutiva</b>	<b>1847</b> Policías, Cabos, Sargentos y Suboficiales de Policía Municipal de Madrid.
<b>Escala Técnica</b>	<b>59</b> Oficiales, Subinspectores e Inspectores de Policía Municipal de Madrid
<b>Dirección General</b>	<b>139</b> Funcionarios que prestan servicio de apoyo en materias de gestión administrativa.

Fuente: Elaboración propia.

Centrados en el estudio de Escala Técnica y Ejecutiva, encontramos algunas diferencias de diseño entre ambos cuestionarios. En primer lugar, las variables de clasificación como la Unidad de pertenencia, la categoría profesional y el turno de trabajo, no son coincidentes en ambos cuestionarios.

En cuanto al diseño de los ítems, los cuestionarios incluyen preguntas cerradas, formuladas en forma de escala de satisfacción de 1 a 10, tipo escala Likert. También se incluyen cinco preguntas con opción de respuesta múltiple y una pregunta dicotómica con opción de respuesta “sí” o “no”. A continuación, recogemos algunos ejemplos.



Imagen 3. Pregunta 7, Encuesta de Clima Laboral, cuestionario Escala Ejecutiva.

07 AMBIENTE FÍSICO DE TRABAJO EN SU UNIDAD O DEPENDENCIA													
Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:													
01	Las instalaciones y su puesto de trabajo cumplen con las condiciones de seguridad y salud laboral	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
02	Las instalaciones y su puesto de trabajo cumplen con unas condiciones de limpieza adecuadas	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
03	¿Qué <b>importancia</b> tiene para usted el ambiente físico de trabajo?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

Imagen 4. Pregunta 15, Encuesta de Clima Laboral, cuestionario Escala Ejecutiva.

15 INTEGRACIÓN - NO DISCRIMINACIÓN													
Indique si considera que se ha visto afectado/a en el último año en la Organización por:													
01	Discriminación por sexo	1	NO, nunca	2	A veces	3	SÍ, a menudo						
02	Discriminación por edad	1	NO, nunca	2	A veces	3	SÍ, a menudo						
03	Acoso moral ( <i>mobbing</i> )	1	NO, nunca	2	A veces	3	SÍ, a menudo						
04	Acoso sexual	1	NO, nunca	2	A veces	3	SÍ, a menudo						
05	Acoso por razón de sexo	1	NO, nunca	2	A veces	3	SÍ, a menudo						
06	¿Qué <b>importancia</b> tiene para usted el factor integración-discriminación?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

Imagen 5. Pregunta 18, Encuesta de Clima Laboral, cuestionario Escala Ejecutiva.

18 PROMOCIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL												
¿Está interesado/a en un cambio de puesto de trabajo o en participar en un proceso selectivo en los próximos dos años?												
01	1	SÍ					2	NO				

Adicionalmente se incluyen dos preguntas abiertas. En la primera de ellas se solicita a la persona que señale tres aspectos que hayan mejorado en la organización desde 2014 y por qué. En la segunda pregunta abierta se preguntan tres aspectos que mejorarían la organización y cómo.

Retomando las preguntas que componen el cuestionario, éstas se agrupan en 16 bloques temáticos. Cada bloque oscila entre 2 y 13 preguntas, terminando siempre con una pregunta valorativa sobre la importancia global de la temática. Por ejemplo, en el bloque de preguntas dedicado a la “Comunicación interna”, la pregunta final sería “¿Qué importancia tiene para usted la comunicación interna?” Podemos ver este aspecto en los ejemplos adjuntos en la hoja anterior.

A continuación, recogemos los bloques temáticos, código de pregunta y fiabilidad (Alpha de Cronbach) para cada bloque:

1. Contenido del trabajo diario. Cod. 06 (Alpha=.87).
2. Ambiente físico de trabajo en su Unidad o Dependencia. Cod. 07 (Alpha=.627).
3. Recursos y Equipos a su disposición. Cod. 08 (Alpha=.886).
4. Condiciones Laborales. Cod. 09 (Alpha=.774).
5. Comunicación interna. Cod. 10 (Alpha=.892).
6. Liderazgo. Relaciones con el superior inmediato. Cod. 11 (Alpha=.943).
7. Liderazgo. Relaciones con los subordinados. Cod. 12 (Alpha=.926).
8. Relaciones dentro del equipo natural de trabajo. Cod. 13 (Alpha=.787).
9. Relaciones con otras Áreas, Unidades y Departamentos de la organización. Cod. 14 (Alpha=.90).
10. Integración. No discriminación. Cod. 15 (Alpha=.673).
11. Formación. Cod. 16 (Alpha=.79).
12. Asociacionismo. Cod. 17 (Alpha=.24).
13. Promoción y desarrollo profesional. Cod. 18 (Alpha=.668).
14. Sistema de evaluación de objetivos y reconocimiento. Cod. 19 (Alpha=.789).
15. Seguridad en el trabajo. Cod. 20 (Alpha=.65).
16. Identificación con la organización e imagen social. Cod. 21 (Alpha=.806).

Prácticamente el total de las preguntas son comunes en ambos cuestionarios<sup>88</sup>. El cuestionario destinado a la escala ejecutiva cuenta con 99 cuestiones, mientras que el de la escala técnica tiene 102.

---

<sup>88</sup> Encontramos alguna pregunta más o menos en los siguientes bloques temáticos: “Contenido del trabajo diario”, “Recursos y equipos a su disposición” y “Promoción y desarrollo profesional”.

Se pretende que la encuesta tenga continuidad con respecto a la realizada en 2014, por lo que en el futuro se mantendrá la estructura básica y el contenido de la mayoría de las preguntas. Durante la fase de elaboración se contempló la posibilidad de incluir alguna pregunta relacionada con el modelo de Policía Comunitaria, pero finalmente (y por desgracia para nosotros) los encargados de su elaboración y distribución decidieron primar la continuidad respecto a la edición anterior y mantener el acento en aspectos materiales y laborales.

Durante los meses previos a la difusión del cuestionario, así como en los meses en que se realizó el análisis de los datos, mantuvimos contacto con la persona responsable de la Unidad de Calidad y Evaluación. Los cuestionarios fueron difundidos en diciembre de 2017 y el análisis de datos se llevó a cabo durante el primer semestre de 2018. El Organismo Autónomo de Informática del Ayuntamiento de Madrid se encargó de tabular los datos manualmente en formato Excel y generar los resultados en función de los requerimientos de la Unidad de Calidad y Evaluación. Como resultado de la encuesta hemos tenido acceso a tres informes titulados *Identificación de mejoras* correspondientes a los tres grupos analizados.



### *B. Algunos datos interesantes.*

Como decíamos recibimos los resultados brutos derivados de la encuesta, en mayo de 2019, previamente habíamos recibido informes de identificación de mejoras, elaborados por la Unidad de Calidad y Evaluación de la policía madrileña. Nuestro objetivo, consistía en reexplotar los datos recolectados, ampliando el análisis realizado por la policía, y poniendo el foco en aquellas cuestiones valiosas para consolidar los discursos de los mandos policiales.

Los análisis estadísticos realizados, así como las diferentes tablas y gráficas elaboradas, por su utilidad para responder las diferentes preguntas de investigación, se irán intercalando en la exposición de los datos, cuyo guion se ha establecido en la parte tercera de este trabajo. Antes, nos parece pertinente exponer una serie de datos de carácter descriptivo, muy importantes para la selección y tratamiento de los datos de la encuesta.

Tabla 9. Distribución de Policías, Cabos, Sargentos y Suboficiales participantes en la encuesta.

<b>Unidad donde presta servicio</b> <b>Escala Ejecutiva</b>	<b>Recuento</b>	<b>%de N</b> <b>columnas</b>
Dirección General	7	0,4%
S. G. de Informática y Comunicaciones	10	0,5%
S. G. Económico Administrativa	5	0,3%
S. G. de Recursos Humanos	3	0,2%
Análisis Vial y Urbano	12	0,6%
Apoyo a la Seguridad	42	2,2%
Arganzuela	53	2,8%
Asuntos Internos	9	0,5%
Atestados de Tráfico	58	3,0%
Atención a la Mujer, Menor y Mayor	25	1,3%
Barajas	39	2,0%
Calidad y Evaluación	4	0,2%
Carabanchel	66	3,5%
Centro Norte	58	3,0%
Centro Sur	77	4,0%
Chamartín	56	2,9%
Chamberí	51	2,7%
Ciudad Lineal	71	3,7%
Comunicaciones y Videovigilancia	74	3,9%
Convivencia y Prevención	5	0,3%
Educación Vial y Cívica	32	1,7%
Escuadrón	21	1,1%
Escuela de Policía	12	0,6%
Especial de Tráfico	85	4,5%
Estadística y Tratamiento de la Información	10	0,5%
Fuencarral-El Pardo	50	2,6%
Gestión de la Diversidad	19	1,0%
Investigación y Coordinación Judicial	41	2,2%
Hortaleza	35	1,8%
Jefatura/ Inspección/ Subinspección	51	2,7%
Latina	57	3,0%
Logística	24	1,3%
Moncloa-Aravaca	46	2,4%
Moratalaz	42	2,2%
Medio ambiente	32	1,7%
Organización de los Servicios	7	0,4%
Procedimientos y Normas	4	0,2%
Puente de Vallecas	69	3,6%
Refuerzo a Distritos	24	1,3%
Retiro	50	2,6%

Ronda de la Alcaldía	29	1,5%
Salamanca	56	2,9%
San Blas-Canillejas	59	3,1%
Sección Banda	8	0,4%
Sección Canina	13	0,7%
Tetuán	62	3,3%
Usera	41	2,2%
Vicálvaro	41	2,2%
Villaverde	53	2,8%
Villa de Vallecas	48	2,5%
	<b>1846</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017).

*Tabla 10. Distribución de Oficiales, Subinspectores e Inspectores participantes en la Encuesta.*

<b>Unidad donde presta servicio</b>	<b>Recuento</b>	<b>%de N columnas</b>
<b>Escala Técnica</b>		
Jefatura	14	0,7%
Unidad Integral de Distrito	27	1,4%
Unidad de especialización	18	0,9%
	<b>59</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017).

Como podemos ver, el cuestionario destinado a la Escala Ejecutiva permite una identificación más específica de los participantes (1.846 casos), en cuanto éstos pueden señalar la Unidad en la que prestan servicio. Por su parte, los mandos de la Escala Técnica (59 casos) señalan su adscripción a la organización señalando si prestan servicio en las Unidades Integrales de Distrito, en una Unidad especializada o en Jefatura. En este sentido, para poder establecer comparaciones entre ambas escalas hemos recodificado la variable *Unidad donde presta servicio* para la Escala Ejecutiva, y hemos generado seis variables: UID BASE, U. ESPECIALIZACIÓN BASE, JEFATURA BASE, UID MANDOS, U. ESPECIALIZACIÓN MANDOS, JEFATURA MANDOS (las tres últimas variables se corresponden con los valores de la Tabla 9).

*Tabla 11. Recodificación de la variable "Unidad donde presta servicio" para la Escala Ejecutiva.*

<b>Variables resultantes</b>	<b>Recuento casos</b>	<b>%de N columnas</b>
UID BASE	1180	63,9%
U. ESPECIALIZACIÓN BASE	506	27,4%
JEFATURA BASE	160	8,7%
	<b>1846</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017).

Siguiendo con más datos estadístico-descriptivos, es interesante analizar la variable edad, y categoría profesional (para la Escala Ejecutiva), cruzándolas a su vez con la variable sexo. De esta forma es posible apreciar el escaso porcentaje de mujeres dentro de la Policía madrileña (alrededor del 11%), porcentaje que se reduce al máximo entre los mandos de la escala ejecutiva (Cabo/Sargento/Suboficial) en donde las mujeres apenas son un exiguo 3,5%.

*Tabla 12. Distribución por edad del total de la muestra.*

<b>EDAD</b>	<b>Recuento casos</b>	<b>%de N columnas</b>
Hasta 40 años	558	29,3%
41- 55 años	1020	53,6%
+ de 55 años	324	17%
<b>TOTAL</b>	<b>1902</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017).



Tabla 13. Distribución por sexo del total de la muestra.

SEXO	Recuento casos	%de N columnas
Hombre	1680	88,2%
Mujer	225	11,8%
<b>TOTAL</b>	<b>1905</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017).

Tabla 14. Distribución por sexo y escala de los agentes encuestados.

Sexo	Escala Ejecutiva		Escala Técnica	
	Recuento	%de N columnas	Recuento	%de N columnas
Hombre	1627	88,1%	53	89,8%
Mujer	219	11,9%	6	10,2%
<b>TOTAL</b>	<b>1846</b>	<b>100%</b>	<b>59</b>	<b>100%</b>

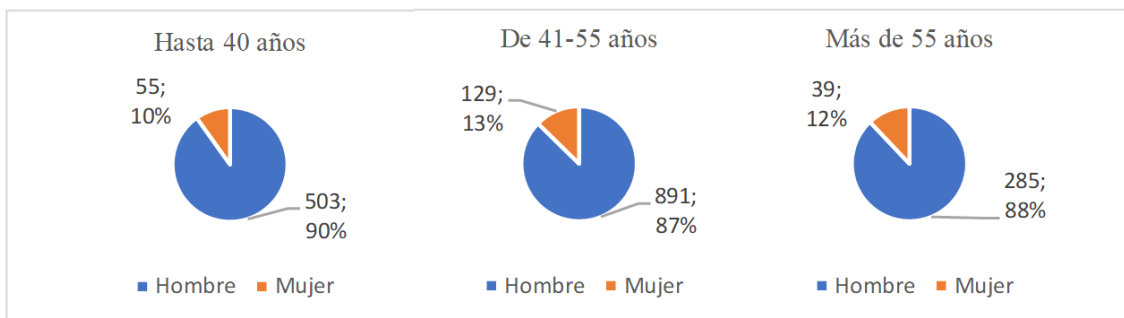
Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017).

Tabla 15. Distribución por sexo y categoría profesional de los agentes de la Escala Ejecutiva encuestados.

Sexo	Policía		Cabo/Sargento/Suboficial	
	Recuento	%de N columnas	Recuento	%de N columnas
Hombre	1404	86,9%	223	96,5%
Mujer	211	13,1%	8	3,5%
<b>TOTAL</b>	<b>1615</b>	<b>100%</b>	<b>231</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017).

Tabla 16. Distribución por sexo y edad del total de la muestra.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017).

### C. Dificultades encontradas.

En el momento de reexplotar los datos del presente estudio nos encontramos con una serie de dificultades, fundamentalmente relacionadas con los datos brutos obtenidos, la etiología de las preguntas que conforman los cuestionarios y la dudosa utilidad de unos ítems estáticos, repetidos año tras año, y que en las circunstancias de cambio actuales no se diseñan con la pretensión de acompañar el proceso de reforma.

Recibidos los informes de identificación de mejoras llevados a cabo por la Unidad de Calidad y Evaluación estimamos oportuno realizar un análisis propio que completara el ya existente y ampliara aspectos de análisis relacionados con la comparativa de género y edad, así como el análisis que resulta de la comparación entre las diferentes escalas y categorías profesionales. El poder discriminador de estas tres variables: género, edad y posición jerárquica, no ha sido nunca objeto de estudio y análisis en ninguna de las oleadas de la encuesta de clima laboral, cuando creemos que son determinantes a la hora de marcar diferencias en el nivel de satisfacción e integración laboral. Por otro lado, era muy importante para nuestra tesis apoyar los discursos recogidos en las entrevistas en profundidad, con resultados correspondientes a una muestra amplia y representativa de las diferentes escalas, categorías y unidades de la Policía Municipal de Madrid.

Una vez solicitados los datos en bruto y recibidos a finales de mayo de 2019, encontramos los siguientes problemas:

En primer lugar, no hemos sido capaces de identificar un marco teórico de referencia que fundamente la articulación de las preguntas del cuestionario. ¿Por qué se incluyen estos ítems y no otros? ¿Qué relación tienen entre sí? ¿En qué medida son adecuados y específicos para la organización policial? Según hemos podido saber, la elaboración original del cuestionario fue realizada por una empresa en el año 2006, y no queda rastro del trabajo previo que realizaron y cuáles fueron los presupuestos teóricos de los que partieron y en los que se apoyaron para diseñar el cuestionario inicial, cuestionario que se ha ido repitiendo mecánicamente en las oleadas siguientes. Por lo que no es posible responder a las dudas que nos planteamos y que hubieran podido justificar un análisis multivariado de factores o componentes principales a partir de los ítems incluidos en el instrumento de recogida de datos.

En segundo lugar, la recolección de datos es realizada por la Unidad de Calidad de la Policía Municipal de Madrid, no obstante, su tratamiento es llevado a cabo por el Servicio de Informática del Ayuntamiento de Madrid (en adelante, IAM). Por lo tanto, tenemos a un organismo independiente de Policía Municipal de Madrid llevando a cabo una parte fundamental del trabajo, sin que se encuentre vinculado orgánicamente ni disponga de conocimiento profundo acerca del trabajo policial, sus presupuestos, objetivos, etc. Por lo que el análisis que se devuelve es de carácter puramente formal y descriptivo, con la distribución de frecuencias que muestran las respuestas a cada ítem.

Una vez recibidos los datos en formato EXCEL introducimos y fusionamos los ficheros utilizando el software SPSS. Para el análisis posterior hemos utilizado el procesador de datos Gandia BarbWin v.7.

Finalmente, y con objeto de fomentar la conciencia y discusión funcional dentro de la organización de Policía, creemos que las preguntas contenidas en la encuesta son demasiado limitadas. Únicamente el primer bloque temático contiene preguntas relacionadas con el trabajo diario, pero en ningún caso se recogen aspectos relacionados con el modelo de actuación policial, o la creación y supresión de Unidades, en definitiva, la reforma policial y la gestión del cambio en aspectos que tienen que ver con el modelo de trabajo y el papel de los policías, son ignorados por completo en la fase de encuesta. En este punto, nos parece importante hacer referencia a diferentes investigaciones<sup>89</sup>, concretamente la de Lurigio y Skogan (1994), donde exponen la metodología empleada en la Policía de Chicago para la implementación del Programa CAPS (*Chicago Alternative Policing Strategy*). Más allá de los resultados del estudio, los encargados de la reforma policial fueron conscientes de que la **predisposición de los agentes** para el cambio era una variable clave que debía ser explorada en profundidad, como punto de partida básico.

---

<sup>89</sup> Destacamos los estudios de Novak, Alarid y Lucas *Exploring officers' acceptance of community policing: Implications for policy implementation* (2003); Adams, Rohe y Arcury *Implementing Community-Oriented Policing: Organizational Change and Street Officer Attitudes* (2002); y Schafer, "I'm not against it in theory...": *global and specific community policing attitudes* (2002).

De esta forma, si a priori contábamos con una *encuesta para la identificación de mejoras sobre las condiciones y el clima laboral de la organización*, ésta podría haber sido un instrumento prospectivo de cara a la implementación de futuras reformas, más aún cuando se pretendía implementar un modelo de trabajo tan ambicioso como el de Policía Comunitaria. En el caso de la Policía Municipal, la encuesta realizada sigue incidiendo en el descontento de los agentes sobre una serie de ítems que repiten sus resultados negativos año tras año. Bien es cierto que la comparación exige continuidad, pero en el contexto actual de la Policía Madrileña, repetir el esquema de años anteriores, no aporta nada nuevo de cara al proceso de reforma que se estaba emprendiendo. En este sentido, y teniendo en cuenta otros estudios similares, se echan de menos cuestiones relacionadas con:

- Dimensiones del trabajo policial: Autonomía<sup>90</sup>, discrecionalidad e independencia.
- Variedad<sup>91</sup> de capacidades y responsabilidades desarrolladas en el trabajo diario.
- Tiempo empleado en patrullaje, respuesta a comunicados, rellenar formularios, encuentros informales con los ciudadanos, trabajo con otras organizaciones o funcionarios, etc.
- Gestión participativa de los policías, el grado de influencia que tienen en la toma de decisión y en los cambios en el trabajo.
- Policía de Proximidad o Policía Comunitaria: las actitudes de los policías en la colaboración ciudadana y resolución de problemas; la opinión de los policías sobre la posibilidad de que estos modelos de actuación supongan mejoras respecto al modelo tradicional reactivo; la capacidad para asumir cambios en las actuaciones tradicionales.
- Actitudes ante la posibilidad de cambiar y adaptar los turnos de trabajo a las necesidades del servicio.

---

<sup>90</sup> El cuestionario recoge la siguiente pregunta: *El grado de autonomía que tengo para desempeñar mi trabajo.*

<sup>91</sup> El cuestionario recoge la siguiente pregunta: *El nivel de variedad en el trabajo que realizo.*

A título de ejemplo recogemos a continuación como referencia, alguna de las cuestiones por las que se pedía posicionarse a los policías en una encuesta realizada a oficiales de policía de varias ciudades estadounidenses, como etapa previa a la implementación de programas de Policía Comunitaria (Adams, Rohe y Arcury, 2002:426):

*Support COP (Community Oriented Policing) in general (alpha = .76).*

*1 = strongly disagree to 4 = strongly agree*

- *COP prevents street officers from performing more important activities, such as responding to emergency calls*
- *COP makes it easier for street officers to apprehend criminals.*
- *COP takes good officers and turns them into social workers.*
- *COP is just one more fad in policing and will soon be replaced by another fad.*
- *COP does not provide officers with enough guidance for handling incidents and in most cases, referring a citizen to social services, health, or welfare agencies is a waste of police officers' time.*
- *COP puts more decision-making authority in the hands of the street officer.*

Ningún ítem en esta línea se incluyó en el caso de la encuesta madrileña que estamos analizando. No obstante, iremos alternando los resultados de nuestro análisis cuantitativo de los datos de esta encuesta de clima laboral, junto a los asuntos que irán apareciendo como resultado del trabajo de campo de entrevista personal a actores clave, a partir del análisis cualitativo de los discursos que ofrecen los entrevistados.

## 6. Limitaciones de nuestra investigación.

Los estudios cualitativos dan lugar a un mayor grado de detalle dentro de la investigación, siendo especialmente útiles para estudiar dinámicas institucionales. Sin embargo, como ocurre en nuestra tesis, estas investigaciones tienden a centrarse en estudios de caso o pequeñas muestras, por lo que su capacidad de generalización es limitada. Por su parte, la investigación cuantitativa permite estudiar muestras más amplias, por lo que resulta útil en el caso de una organización extensa como la Policía madrileña con cerca de siete mil integrantes, pero presenta problemas para captar los matices y la complejidad de los procesos institucionales tal y como son vividos por los sujetos protagonistas (Maguire, 2014:74).

Otro problema de los estudios policiales en España tiene que ver con el estado de la cuestión y la bibliografía que tomamos en cuenta como punto de partida. La mayoría pertenece a la tradición americana e inglesa, estas investigaciones se basan en realidades locales, vinculadas al *policing* o función policial, en aspectos relacionados con el género, la raza, el uso de la fuerza, la tecnología, las estrategias de gestión, la Policía Comunitaria y otras filosofías o modelos de función policial (Tudela, 2010:88). Por lo que hay que ser cautelosos a la hora de tomar como universales los resultados de investigación al respecto, hallados en contextos muy diferentes al de nuestro país.

Otra cuestión tiene que ver con el diseño abierto y el desarrollo en proceso de nuestra investigación. Es verdad que otra opción podría haber sido la negociación con el equipo de Gobierno de un diseño concreto, relacionado con algún aspecto específico que les hubiera resultado útil desde un punto de vista institucional. No obstante, esto era complicado, ya que por cuestiones organizativas era difícil que hubiéramos conseguido alcanzar un seguimiento y apoyo mayor del que hemos obtenido. Por tanto, creemos que lo más viable y a la vez lo más interesante, ha sido lo que hemos hecho, tener prácticamente un acceso libre al campo de investigación para ir así desarrollando la tesis con base en el contexto de reforma planteado, las interacciones y vínculos entre actores y las principales problemáticas detectadas durante el proceso mismo de la reforma.

Dicho lo cual, hay que hacer notar que estudiamos un proceso que aún no ha finalizado, por lo que tenemos que aclarar con especial cuidado qué tipo de resultados vamos a poder llegar a presentar en estos momentos. Los resultados expuestos corresponderán a los

alcanzados durante el tiempo que dura la elaboración de esta tesis doctoral. Otro asunto diferente, serán los resultados que arroje el proceso de reforma policial que hemos estudiado, y que de momento tendrán un carácter provisional y tentativo, hasta tanto no se haya completado la reforma de la PMM.

Por último, es importante aclarar que nuestra tesis no es una evaluación de una política pública de seguridad, en este caso, la evaluación sobre un modelo de función policial determinado. Es más bien la explicación detallada y en profundidad de un proceso de cambio planteado actualmente en la Policía Municipal de Madrid, proceso que aún se encuentra vivo. De otra forma, si la reforma hubiera concluido con el despliegue en la ciudad de Madrid de una Policía Comunitaria, tal vez, otra investigación hubiera podido evaluar su impacto sobre la calidad de vida de los barrios, o su incidencia en las percepciones subjetivas de miedo al delito. Nos quedará, por tanto, para más adelante el empeño de seguir investigando para conocer el impacto de la Policía Comunitaria en la organización madrileña, si el modelo consigue implantarse con éxito.

Nuestro trabajo se centra en explicar un proceso, más concretamente el contexto inicial y las fases intermedias de un proceso de cambio, plagado de tensiones, debates y posibilidades.



## 7. Aspectos éticos de la investigación.

Uno de los aspectos principales desde el punto de vista ético en este tipo de investigación, tiene que ver con las relaciones personales que se entablan en el transcurso de la investigación de campo. De hecho, el contacto y las relaciones personales se extienden más allá del período de investigación estricto, acarrear consecuencias sociales, morales y legales, y en ocasiones requieren decisiones éticas (Barker, 1999)

Es fundamental que las personas que participan en la investigación conozcan nuestra actividad investigadora. Que sepan que estamos llevando a cabo una tesis doctoral, que conozcan la temática y su posible rol en la misma.

Por último, esto nos obliga a ser particularmente cautelosos con la anonimización de las fuentes, la presentación de resultados, la redacción de las conclusiones que podamos llegar a alcanzar, y a considerar detenidamente las repercusiones que puedan seguirse de la difusión de nuestro trabajo, tanto entre la opinión pública, como al interior de la propia organización policial.



### **Parte tercera. Exposición y análisis de datos.**

Comenzaremos esta parte expositiva partiendo de los datos recogidos en las diferentes entrevistas en profundidad y tratados mediante el Software de análisis NVIVO 11. Nuestro objetivo en esta parte consistirá en construir un relato en base a las percepciones de los entrevistados, sobre una variedad amplia de cuestiones recogidas en el guion de trabajo que ya se expuso en el apartado dedicado a la metodología.

Este conjunto de experiencias fundamenta diferentes hitos en el proceso de reforma, las interacciones entre los diferentes actores, así como las justificaciones de las diversas resistencias presentes en el proceso de cambio. A lo largo de la exposición trataremos de alternar las visiones policiales con las experiencias de diferentes políticos entrevistados. En el momento de codificar los discursos decidimos establecer una distinción entre los relatos de los responsables políticos y los de los mandos policiales.

Es conveniente aclarar, que hemos hecho esta distinción ya que, en algunos temas, los nodos de clasificación no son coincidentes. Pues, aunque las preguntas sean comunes, la experiencia de cada actor, especialmente cuando se trata de policías y políticos, hace que aborden los asuntos de forma diferente.

Como veremos en el epígrafe dedicado específicamente a la reforma policial, los responsables políticos enfocan la reforma en la policía municipal de Madrid desde la justificación y fundamentación de los cambios. Por su parte, en las transcripciones resultantes para los mandos policiales, pudimos establecer nodos para la clasificación del significado de las reformas, las principales metas, así como la identificación de medidas y cambios concretos.

Imagen 5. Nodos principales por temática según los discursos de los responsables políticos.

Nodos por temática					
Nombre	Recursos	Referencias	Creado el	Creado por	
Responsables políticos		0	0	11/02/2019 11:15	M
Carrera profesional		1	2	06/03/2019 17:03	M
Relación y comparación con otros Cuerpos de Seg		1	1	06/03/2019 17:17	M
Referencia a los policías de base		1	8	06/03/2019 17:27	M
Trabajo policial		2	7	11/02/2019 11:17	M
Toma de decisión y liderazgo		2	5	13/02/2019 17:40	M
Política en la PMM		2	6	13/02/2019 18:04	M
Facilitadores		2	3	06/03/2019 17:05	M
Cambio en la PMM		3	16	11/02/2019 11:17	M
Percepciones Policía Comunitaria		3	17	11/02/2019 11:18	M
Identidad Policía Municipal Madrid		3	6	11/02/2019 11:19	M
Resistencias		3	34	11/02/2019 12:04	M
Modelo policial		3	4	06/03/2019 17:04	M

Fuente. Elaboración propia a partir de NVIVO 11.

Imagen 4. Nodos principales por temática según los discursos de los mandos policiales de la escala técnica.

Mandos policiales		0	0	04/12/2018 17:45	M
Facilitadores		3	3	06/03/2019 17:05	M
Carrera profesional		5	10	05/03/2019 12:42	M
Modelo Policial		6	16	04/02/2019 11:32	M
Referencias a los Policías de base		6	19	04/12/2018 17:45	M
Referencia a otros modelos de función policial.		9	14	17/12/2018 12:40	M
Relación y comparación con otros cuerpos de Se		9	37	13/12/2018 11:11	M
Política en la PMM		9	31	18/02/2019 11:32	M
Pecepciones Policía Comunitaria		10	75	05/12/2018 9:09	M
Toma de decisión y liderazgo		11	45	04/12/2018 17:45	M
Identidad Policía Municipal de Madrid		11	57	13/12/2018 11:46	M
Trabajo policial		11	81	05/12/2018 9:29	M
Cambio en la PMM		11	123	05/12/2018 9:09	M
Resistencias		11	196	04/12/2018 17:35	M

Fuente. Elaboración propia a partir de NVIVO 11.

Siguiendo con la introducción general de los discursos, será muy interesante ver, como dentro de las propias conversaciones se dan opiniones más conservadoras, formales, y coincidentes con un estilo de policía tradicional, mientras que en otros fragmentos los entrevistados abogan claramente por la innovación y el cambio. Además, la introspección y reflexión crítica están muy presentes en todos los relatos que hemos recogido.

Entendemos que las visiones e interpretaciones desde dentro de la propia organización son especialmente enriquecedoras y útiles para resolver en gran medida nuestras preguntas de investigación. ¿Cuáles son asuntos recurrentes? ¿Qué problemas se identifican? ¿Qué cambios se proponen? Nuestro trabajo, llegado este punto, no consiste en interpretar lo que nuestros entrevistados expresaron sino en tratar de exponerlo de la forma más precisa posible, tal y como se deriva de la transcripción literal de sus palabras. Las referencias pertenecientes a los discursos de mandos policiales se expresarán del siguiente modo, E.M. 1, E.M. 2, etc. Mientras que las transcripciones de las entrevistas a responsables políticos se plasmarán como E.P 1, E.P 2, etc. <sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Entrevista Mando 1, 2, etc. Entrevista Político 1, 2, etc.

Imagen 6. Relación de entrevistas transcritas y exportadas al software de análisis de contenido NVIVO 11.

Transcripción entrevistas			
	Nombre	Nodos	Referencias
	E.M 1	20	107
	E.M 10	18	68
	E.M 11	20	75
	E.M 2	23	107
	E.M 3	19	65
	E.M 4	22	79
	E.M 5	22	133
	E.M 6	21	91
	E.M 7	23	105
	E.M 8	21	74
	E.M 9	19	88
	E.P 1	18	56
	E.P 2	14	36
	E.P 3	16	61

Fuente. Elaboración propia a partir de NVIVO 11.

## 1. El trabajo policial.

Empezaremos por exponer los datos en torno a la función policial<sup>93</sup>, a las experiencias y vivencias policiales sobre el trabajo cotidiano. En este sentido es muy interesante que los protagonistas traten una de las cuestiones que más debate suscita en la actualidad, **el papel de la policía**. Como hemos tenido ocasión de reflejar en la parte teórica, a menudo se simplifica y se hace pivotar en torno a la dicotomía entre agentes de la ley y agentes de paz, entre un **trabajo de carácter reactivo o preventivo**. En este sentido, a la hora de exponer los datos, tenemos en cuenta el contexto especial que rodea a la Policía Municipal de Madrid. Su competencia funcional y territorial legalmente establecida, hace que los agentes estén ligados al territorio y tengan que lidiar cada día, con problemas de seguridad típicos, pero fundamentalmente con pequeños problemas de convivencia que afectan al tejido social de los barrios.

*Dentro de nuestro marco de competencias, la participación en conflictos vecinales viene marcado ya en el propio artículo 56 de la Ley de Fuerzas, y no lo tiene ninguna otra policía, ni los Cuerpos del Estado ni las Policías autonómicas.*  
E.M 7 Referencia 1 - Cobertura 0,14%

Como cualquier otra Policía del mundo, la Policía municipal lleva a cabo innumerables tareas, desde el patrullaje, la ayuda en emergencias, las multas o el tráfico, mientras tratan con todo tipo de personas y situaciones que requieren diferentes actuaciones (Das et al. 2007). La complejidad y amplitud del trabajo que desarrolla cualquier agente a pie de calle queda perfectamente ejemplificado en la siguiente cita. La naturaleza dual de la función policial implica que esta organización preste un servicio público, unas veces de ayuda, otras de represión.

*[...]la Policía Municipal muchas veces es dual, es una institución que controla a la población, pero a su vez es una organización que sirve a la población. Es decir, muchas veces ayudamos, auxiliamos, mejoramos la vida de la gente, y otras veces, reprendemos, castigamos, sancionamos, impedimos hacer cosas. Esa es la diferencia con otras organizaciones. La Policía Municipal controla y ayuda, las dos cosas.* E.M. 1 Referencia 1 - Cobertura 0,34%

---

<sup>93</sup> Para el nodo “Trabajo policial” hemos codificado un total de 131 referencias.

La aplicación de la ley se identifica como el cometido fundamental de los agentes. En este sentido, partiendo de la naturaleza tan compleja y dual de la que hablábamos, los policías se sienten seguros actuando dentro de un marco normativo bien delimitado, que en la medida de lo posible, deje poco espacio a la discrecionalidad. Dentro de esa normatividad, paradójicamente surge la imposibilidad consciente, de que el servicio evolucione o se flexibilice.

*[...]al final hacemos cumplir lo que la ley dice a raja tabla, porque si no lo hacemos al final tenemos problemas incluso personales, porque te acaban inhabilitando por el trabajo que desarrollas o dejas de desarrollar. Entonces desde el punto de vista de policía, siempre se tiende a pensar que los pasos tienen que ser primero normativos y luego los aplicamos. Y que es verdad, y lo hablo con compañeros que son conscientes de que policía debe evolucionar hacia algo distinto de lo que es, que la Policía Municipal de Madrid, que es la número uno del país, esté anclada en muchos estereotipos. E.M 10 Referencia 2 - Cobertura 0,37%*

En este sentido, la normatividad como medio esencial, e incluso fin, en el trabajo diario plantea algunas cuestiones. Queda claro que la actuación de los agentes queda sujeta de forma inexorable a la aplicación de la ley, además de ser una garantía para los derechos ciudadanos. No obstante, surgen interrogantes relacionados con la ausencia de empatía, con la excesiva mecanización y estandarización de las respuestas que imposibilitan resolver algunos problemas de forma individualizada.

*Implicación y tener en cuenta al otro, es contrario a la frialdad, tiene que haber cierto grado de emotividad, de emociones y de compartir una creencia, una visión, una forma de hacer. Aplicar el protocolo no va a generar responsabilidades legales, pero como prestador de servicios dejo mucho que desear. Practico la frialdad de la ley en el espíritu. E.M 5 Referencia 10 - Cobertura 0,11%*



Así, surgen las eternas reflexiones en torno a agentes de la ley o agentes de paz, entendiendo que estos últimos recurrirán a la ley como última ratio. Distanciamiento y reacción, frente a proximidad y prevención. Esta naturaleza dual, encarnada en diferentes Unidades están presentes en la Policía madrileña. Cómo equilibrar y complementar los modelos de actuación, ¿en qué medida el discurso político prima unas dimensiones de actuación sobre otras, dando lugar a discursos ficticios?, y ¿qué problemas organizacionales de fondo y que inhabilitan el cambio, se identifican, pero no se afrontan? Serán cuestiones que tendremos que ir desgranando.

*[...] yo llevo muchísimos años aquí y he visto muchas fases. Últimamente, siempre ha tenido una parte muy importante de contacto con la gente, de conocimiento del espacio. [...] Pero muchas veces se le ha politizado tanto, que ha sido también una policía muy administrativa, de orden, muy de reprimir el incumplimiento de las normas. En los últimos momentos se había deslizado demasiado hacia ser una Policía bastante de control social. E.M 1 Referencia 2 - Cobertura 0,36%*

En la policía madrileña la categoría de Policía administrativa tiene un significado relevante. Como sabemos, una de sus competencias históricas tiene que ver con la observancia del cumplimiento de las diferentes ordenanzas municipales. En ocasiones esta función se identifica con un rol policial tradicional, tal y como vemos en la anterior referencia también se identifica con cierta simplicidad a la hora de desempeñar el trabajo policial.

*Yo he vivido otros cambios, cuando entré, empezó a rebajarse la Policía de Barrio, antes la Policía sólo trabajaba Policía Administrativa por llamarlo de alguna manera y policía de tráfico. Muy poquita seguridad. Con los Ayuntamientos democráticos, ocupamos un espacio que es el de la Seguridad también, y ese es el espacio que ha primado, básicamente a partir de ese momento. E. M 6 Referencia 1 - Cobertura 0,26%*

Como conclusión, autores como Millie (2013), tratan de conceptualizar el trabajo policial, surgen términos como “wide policing” y “narrow policing”. En este sentido, el autor señala que la labor policial, sobre todo a partir de la década de 1990, es más amplia y compleja, y que ahora los agentes se enfrentan a asuntos de terrorismo, seguridad subjetiva, miedo al delito, detenciones y reducción y prevención del delito, entre otros.

También encontramos un buen número de ejemplos de diferentes estilos de actuación policial que la organización tiene que adoptar en función del contexto político y social, entre ellos, la Policía Comunitaria, la Policía de tolerancia cero, la Policía orientada a la resolución de problemas o la Policía orientada a la tecnología.

## 1.1. El trabajo de las Unidades

Los entrevistados observan una evolución en la función de la Policía Municipal, en un primer momento centrada en ordenanzas y tráfico, después, durante los años 80 y principios de los 90 surgen iniciativas de Policía de Barrio. La tercera tendencia identificada tiene que ver, tal y como lo expresan los entrevistados, con la seguridad. Esta última tendencia es aparentemente la que más peso ha tenido en Madrid durante los últimos años. Buena prueba de ello podría ser la creación de los agentes de movilidad, un Cuerpo uniformado al margen de la Policía Municipal y dependiente de otra área de gobierno. De forma que la Policía tiende a distanciarse de la que había sido una de sus competencias esenciales, el tráfico. Así, los agentes identifican la prioridad securitaria con un estilo de policía más duro, centrado en la reacción, la inmediatez y la disminución de los índices delictivos.

No obstante, también en los últimos años las actuaciones preventivas y la cercanía están presentes en la organización a través de la creación de Unidades Especializadas ad hoc. Generalmente, como veremos en el apartado de relación con los ciudadanos, las Unidades paradigmáticas que de forma esencial realizan labores preventivas y de “cercanía” son la Oficina de Atención al Ciudadano (en adelante OAC), los agentes tutores, vinculados a la Unidad de Convivencia y Prevención y la Unidad de Atención a la Mujer, al Mayor y Menor.

*Está claramente vinculado a las policías locales, con lo cual es una tarea. Y es una tarea que desde el año 2002, me parece que fue, 2001 agentes tutores, y 2002 Oficinas de Atención al Ciudadano, en Policía Municipal de Madrid, que fueron los dos servicios pioneros en implantar las dos figuras, ya se empezó a hacer una política mucho más proactiva, que reactiva, y que estaba suficiente, vamos que está suficientemente desarrollada. E.M 7 Referencia 2 - Cobertura 0,25%*

Las citadas en el párrafo precedente son unidades de especialización, también lo son las Unidades de Intervención, las Unidades de Información y las de Policía Judicial, entre otras. La diferencia con respecto a las Unidades Integrales de Distrito es que las anteriores tienen unos cometidos más específicos, se orientan a determinados grupos sociales o a determinados espacios, o sirven de apoyo a otras unidades, también suelen requerir la formación especializada de sus integrantes.

Concretamente, en torno a las Unidades Centrales de Seguridad, se suscitó una importante

polémica al principio de la legislatura. Tras la entrada del nuevo Gobierno Municipal de Ahora Madrid, las primeras medidas tenían como objetivo realizar algunos cambios en el organigrama de Policía Municipal de Madrid. La más polémica fue la supresión de una de las dos Unidades Centrales de Seguridad, cambiando la denominación de la que quedaba por *Unidad de Apoyo a la Seguridad*.

*Pasa ahora lo mismo, las UCES, no es lo mismo hace 6 años que a lo mejor ahora. Ahora todo el mundo sabe, no, no, es que estos van aquí y están... y me van a ayudar, me van a ayudar en las fiestas, me van a ayudar cuando hay concentración, concentración de grandes cantidades de gente, en el cual, no es lo mismo tú llevar 10 patrullas, que pueden ser 20 policías, a llevar un equipo con 8. Te hace más el equipo con 8, cuando están entrenados para... en técnicas y tácticas de despliegue y de contención de ese público. Y además están coordinados, y además han practicado. E.M 11 Referencia 5 - Cobertura 0,37%*

Se reconoce la profesionalidad de estas unidades y su estilo de trabajo característico. No obstante, también se cuestiona, si una Policía Municipal debe tener una Unidad enfocada al mantenimiento del orden y la seguridad ciudadana<sup>94</sup>. Y de ser así, cuántos y de qué forma deben gestionarse los recursos humanos y materiales al efecto.

*Pero cuando aquí se pensó en eso, se crearon las UCES, son a imagen y semejanza de una Unidad de UIP, porque se forman en la Escuela de Policía Nacional, con gente de UIP, entonces si algo las caracteriza es la disciplina. La verdad es que trabajan de maravilla, pero trabajan para lo que trabajan, para eso. A ti te dicen no te muevas de aquí y no te mueves de aquí, tira para delante y tiras para delante, y ya está. Yo creo que no eran lo suficientemente flexibles como para atender, fuera de esos incidentes, otras situaciones que se podían dar. Referencia 8 - Cobertura 0,38%*

Las condiciones laborales de estas Unidades son diferentes a las de los agentes ordinarios, también lo son sus turnos y requisitos de disponibilidad, a esto hay que sumar la escasa movilidad interna que ha existido en la organización durante las últimas décadas, de forma que, ante la falta de convocatorias y concursos oficiales, el acceso a determinadas unidades de especialización resultaba muy complicado, y prácticamente dependía del capital relacional con el que contara cada uno.

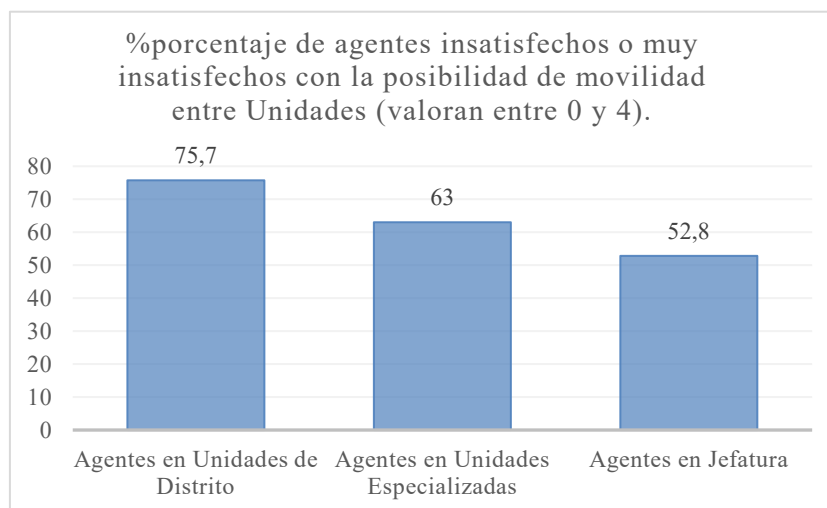
---

<sup>94</sup> La LO 2/86 establece en su artículo 11.1. apartado e) que las funciones de mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad estatales, dejando a las policías locales, un papel de colaboración a requerimiento, en el desempeño de estas competencias.

*Y yo no creo que haya roces en ese sentido, porque luego todo el mundo entiende que cobran más, no por el trabajo, sino por la distorsión horaria y la disfunción horaria. Es decir, todos en la unidad yo tengo mi turno de mañana, mi turno de mañana, mi turno de tarde, turno de tarde. Esa unidad no, en esa unidad saben, que cada 6 fines de semana tienen que ir por la noche, con lo que ya tiene una distorsión. En esa unidad saben que se le puede levantar el teléfono y decir, tú mañana oye que no entras a las siete, vas a entrar a las cuatro de la mañana ¿cómo? Porque tiene una distorsión de más menos tres... Y en cambio en una Unidad de Distrito saben que no se les puede hacer eso. E.M 11 Referencia 6 - Cobertura 0,43%*

En este punto, resulta particularmente ilustrativo el gráfico siguiente en el que se resumen las respuestas de la encuesta de clima laboral, cuando se valora la insatisfacción de los policías de la escala ejecutiva frente a la posibilidad de moverse entre Unidades, y cómo aumenta esta desde los que se encuentran en Jefatura (53%), en Unidades especializadas (63%) hasta llegar a su punto máximo entre los agentes de las Unidades de distrito, entre quienes los insatisfechos ante la reducida movilidad representan ¡el 76%!

*Gráfico 1. Pregunta 1803: Valore la posibilidad de movilidad entre Unidades., Resultados para la escala Ejecutiva.*



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017). Porcentaje de agentes de PMM que valoran entre 0 y 4 la posibilidad de movilidad en la organización, contraste en función del lugar donde prestan servicio. Los policías adscritos a Unidades Integrales de Distrito son los más insatisfechos.*

No hay duda, de que aparte de la crítica suscitada sobre la forma en el que se suprimen estas unidades, existe también un debate de fondo, que afecta al modelo e imagen social de la Policía Municipal de Madrid.

*Las Unidades Especializadas, que dan mucho brillo, pero que apenas significaban, ni siquiera el 5% del trabajo, es decir, cuando la gente hablaba de la Unidad Central de Seguridad, es que ni siquiera se correspondía, entre las dos, a lo que hacía un distrito de Madrid, en trabajo, quiero decir en actuaciones. E.M 2 Referencia 10 - Cobertura 0,14%*

El caso de las Unidades cuyos agentes se despliegan en los diferentes barrios de la ciudad, las Unidades Integrales de Distrito, plantea más dificultades. Estas Unidades, junto a las de especialización, conforman el grueso del organigrama de la Policía madrileña. Gran parte del debate sobre el modelo de actuación policial se centra en estas unidades. Existe consenso sobre el anclaje al territorio de los Policías de distrito, y también sobre la cercanía al ciudadano en su trabajo diario.

*No es que la Policía, o sea el modelo policial, por parte de policía no sea cercano, pero evidentemente el tipo de trabajo que realizan unas unidades de intervención, unas unidades de información o unidades judiciales no es tan cercano al ciudadano como el día a día del patrulla de la Unidad de Distrito que está atendiendo al ciudadano y que lo ve. E.M 3 Referencia 1 - Cobertura 0,43%*

## 1.2. El difícil equilibrio entre reacción y prevención.

Los agentes argumentan que una de las principales problemáticas radica en encontrar un equilibrio entre la actuación reactiva y la actuación preventiva. Obviamente, la actuación reactiva es necesaria, constituye una parte esencial del trabajo policial, no obstante, también los protocolos de actuación en estas situaciones son objeto de cuestionamiento. Se señala la necesidad de buscar cierta calidad en la reacción y en la resolución de los conflictos. Así, cuando los agentes acudan a una llamada o a un aviso, aparte de buscar la eficacia en términos de inmediatez, algunos argumentan la necesidad de ir un poco más allá. De favorecer estrategias de resolución de conflictos, que de algún modo hagan que la propia actuación de respuesta tenga un componente útil para el ciudadano, la prevención de futuros problemas recurrentes, y útil para el policía, que puede percibir que finaliza su cometido. Precisamente estas referencias tratan de las UID.

*La Policía Municipal prácticamente estaba esperando a que el ciudadano llamara y dijera qué problema había. La Policía no lo había descubierto, no lo había detectado. Y cuando se recibía una llamada, pues podía ser como un repartidor de productos, de telepizza, es decir, vas, solucionas el problema, entregas el producto y te vas corriendo. No analizas, ni te quedas con esa información, al día siguiente otra persona te va a llamar por algo parecido o por lo mismo. Vas a ir corriendo y vuelves. Es decir, un modelo absolutamente reactivo. E.M 1 Referencia 4 - Cobertura 0,46%*

Existe conciencia de que la mayor parte del trabajo se lleva a cabo de forma reactiva. Algunos entrevistados apuntan a variables relacionadas con la planificación y el trabajo preventivo. Los recursos disponibles son un problema recurrente; como veremos, existe un enorme gasto en horas extraordinarias, ya que las jornadas ordinarias no son suficientes para dar cobertura a las demandas de seguridad. En este sentido, se identifican también como elementos problemáticos la rigidez en los turnos de trabajo y el número de días libres con los que cuentan los agentes. Estos últimos aspectos, relacionados con condiciones laborales y de personal se irán desgranando más adelante.

*Entonces nos encontramos con que esto es una máquina de triturar, de triturar funcionarios en el sentido de, no importa cuantos seamos, pasamos de, en los últimos años de seis mil y pico funcionarios a seis mil. Pero, aunque fuésemos el doble, el resultado sería el mismo, porque es, demanda, respuesta, demanda, respuesta, no hay... Y entonces si tienes que responder con más, respondes con más, y si no, respondes a través de horas extraordinarias, pero no hay una planificación de cuáles son las necesidades, para fijar, en función de las*

*necesidades, buscar los objetivos y conseguir esos objetivos, hasta ahora no se ha hecho así. E.M 9 Referencia 5 - Cobertura 0,42%*

Resultan abrumadores los datos que reflejan la diferente valoración entre la escala ejecutiva, y los mandos respecto del nivel de organización y planificación de la unidad (Ver Tabla siguiente). Mientras que estos superan ampliamente el notable (7,56), los policías de a pie, le conceden un aprobado (5,89), con la circunstancia de que el nivel de dispersión de las respuestas es mucho mayor a este nivel, con lo que se pueden detectar porcentajes significativos de policías que otorgan un suspenso.

*Tabla 17. Pregunta 604 Valore [de 0 a 10] su grado de acuerdo con el nivel de organización y planificación de su Unidad en los servicios ordinarios. Comparación de las puntuaciones medias obtenidas en la escala básica y en la de mando.*

<b>El nivel de organización y planificación de mi unidad en los servicios ordinarios</b>			
		<b>Escala Ejecutiva (A)</b>	<b>Escala Técnica (B)</b>
Total casos	1905	1846	59
C604	1893	1834	59
<b>Media</b>	5,94	<b>5,89</b>	<b>7,56A</b>
Desviación típica	2,487	2,489	1,803

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017). Realizada prueba de significación t-Student entre las medias obtenemos diferencia significativa entre ellas (en el intervalo de confianza más alto para el indicador).*

Continuando con el modelo de actuación predominante, se estima que el trabajo reactivo asienta actitudes conformistas en la organización. Se compara el servicio de la Policía con el modelo de actuación de un bombero o apaga fuegos. Generalmente la inmediatez y la rapidez a la hora de acudir a los requerimientos se contemplan como objetivos de la organización, y son variables importantes en la gestión del rendimiento.

*Yo pienso cuando se empezó a funcionar con un modelo más reactivo tampoco se les explicó qué era un modelo reactivo, es que les interesaba el modelo reactivo. Entonces, si poco a poco, tú te beneficias de un modelo porque te acostumbras a él, es fácil, es cómodo, no tienes responsabilidades, es decir, si me llaman voy. Yo simplemente escucho, que me llama la emisora, yo voy, con acertar, ir deprisa a la calle tal, y hablar con la persona que me ha llamado, ya tengo la tarea hecha. Es decir, no me pagan por resolver esa tarea, sino por ir deprisa, e intentar arreglarla. Si yo te pagara o te valorara por la resolución del conflicto... muchas veces es [...] a ellos les interesaba y se sentían cómodos con el modelo. E.M 1 Referencia 8 - Cobertura 0,61%*



De nuevo surge la referencia al modelo de Administración, Policía Administrativa como sinónimo de un modelo de actuación policial demasiado burocratizado. Orientado a la aplicación estricta del protocolo. Sin espacio para la flexibilidad, un servicio asentado en la estandarización. Se introduce la idea de servicio público, para introducir connotaciones relacionadas con la calidad del servicio que Policía es capaz de dar al ciudadano.

*[...]enclavada en lo que es un modelo de administración, un modelo de administración de espaldas al servicio público. ¿Cuál es el fin de la Administración? El fin de la Administración tiene que ser el servicio a los ciudadanos que a través de esa administración se benefician del trabajo de la administración con los ciudadanos. Eso en la realidad no se produce. Es decir, lo que se produce es un modus operandi de respuesta, ante una demanda una respuesta, siempre una respuesta tipo, sin profundizar o sin preparar o advertir que a lo mejor hay otras opciones. E.M 9 Referencia 1 - Cobertura 0,35%*

Este modelo de actuación se identifica también con una necesidad muy elevada de recursos. La siguiente referencia introduce dos cuestiones importantes. Por un lado, se avanza una idea respecto a las reformas pretendidas, que implica que la Policía no acudirá de forma inmediata a atender aquellos conflictos de convivencia que no sean urgentes. Es decir, habrá determinados problemas que no requieran la personación inmediata de los agentes, sino que se propondrá a las partes interesadas mantener el contacto con la Policía, estudiar la situación con algo más de detenimiento y profundidad y proponer una solución en un plazo de tiempo determinado. Solución que en algunos casos vendrá de la mano de Policía, pero probablemente en la mayoría de ellos, será necesaria la participación de otros entes públicos.

Por otra parte, como se indica, aparte de los cambios organizacionales necesarios en materia de emisora, el cambio fundamental tiene que ver con los ciudadanos. Ya que partimos de un modelo de servicio y de demanda en el que los vecinos llaman a la Policía y quieren ver a la Policía allí en ese momento, quieren presencia e inmediatez.

*Porque, de hecho, tenemos 1 millón de comunicados al año. Eso es insostenible. Por eso claro, estás siempre pidiendo coches, pidiendo gente, pidiendo motos, porque todo lo atacas desde esta óptica. Y eso no es bueno. Hay que..., intentar convencer a la población, que por eso venía lo del compromiso político, de que muchas cosas, va a dejar de hacerlas la policía. E.M 7. Referencia 6 - Cobertura 0,20%*

Efectivamente, la policía debería ser el último recurso, en el momento que todo lo demás falla, entra en juego la labor policial. No obstante, la Policía es conocedora privilegiada de la realidad de los barrios, y su extraordinaria capacidad para captar información hace que sea un actor fundamental, si se articulan políticas de transversalidad, en la resolución de problemas.

*Nosotros como tal, lo que es desde la organización es difícil solucionar nada. Lo único que tenemos es mucho contacto con la población, mucho conocimiento de los problemas, estamos en la calle constantemente, y puedes recibir la información y luego transversalmente canalizarla y solucionarla. Es en lo que somos muy potentes. E.M 1 Referencia 6 - Cobertura 0,28%*

Los agentes consideran que la policía no puede actuar de forma aislada. La mayoría de los conflictos, requieren soluciones transversales que implican varias áreas de gobierno municipal.

*Porque solos tampoco servimos, alguien solo, en una sociedad tan compleja como la nuestra, con la rapidez de información, y sobre todo la tecnologización de las relaciones y la convivencia, es imposible acometer la respuesta a las demandas ciudadanas desde una única óptica. Encima la policial, que es la última, porque por definición somos servicios de emergencia como pasa con SAMUR y Bomberos. E.M 5 Referencia 7 - Cobertura 0,12%*

El componente transversal de las actuaciones se reconoce en el contacto con otros servicios municipales. Como se señalaba, la policía es, en muchas ocasiones, receptor primario de todo tipo de problemas, por lo que tiene que canalizar la demanda hacia los entes que en cada caso resulten competentes. Resulta interesante también la referencia a qué son los problemas policiales. Efectivamente, de forma estricta éstos se identifican con la delincuencia o el incumplimiento de las normas, pero la actividad policial, como llevamos reiterando en este trabajo, es mucho más amplia.

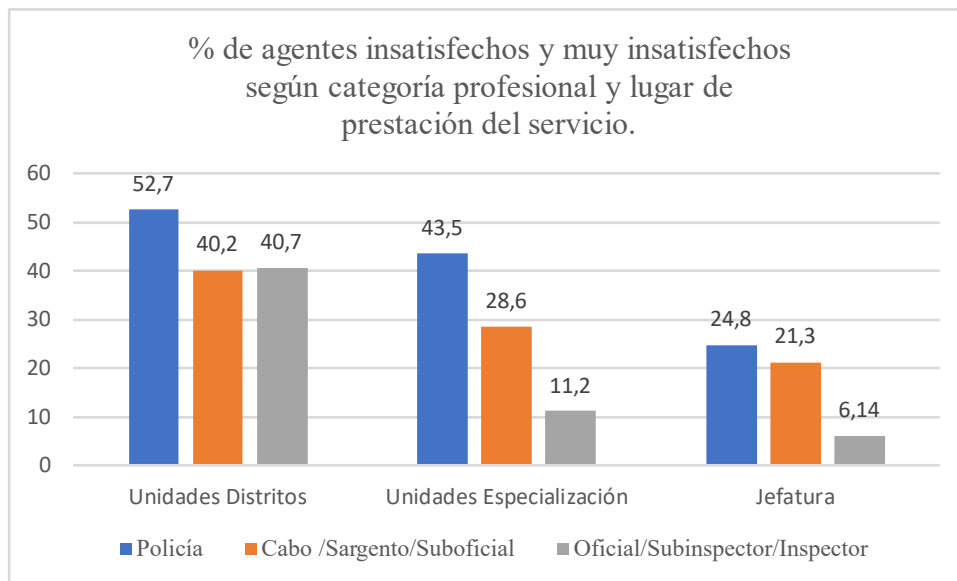
*Y muchas veces nosotros podemos, transversalmente, reunirnos con limpiezas, con vías públicas, con el departamento de mayores, con la asistencia social. Y solucionar un problema. No son policiales. Pero es que problemas policiales como tal, hay muy poquitos. Si buscas qué es un problema policial o qué es la Policía, es la aplicación del Código Penal, y claro la Policía no es sólo eso. E.M 1 Referencia 5 - Cobertura 0,33%*

Por tanto, la amplitud, la variedad y complejidad que plantea el trabajo policial es evidente. Quizá las cuestiones más presentes y con mayor impacto en el trabajo policial tienen que ver con la búsqueda de equilibrio entre la prevención-reacción, y la amplitud de la labor policial. La transversalidad en el trabajo, y la necesidad de contar con otros servicios es un componente aceptado, no sin dificultad, debido al tamaño de la administración local y a la excesiva burocratización presente en cualquier proceso. La Policía también es plenamente consciente de sus limitaciones.

*Ejercemos como policía. Y yo creo que, aunque no lo diga la gente, todos asumimos que la percepción de los problemas que puede tener la policía está escasa en cuando connotaciones adyacentes que pueden influir en la toma de decisiones. Pero jamás lo vamos a reconocer. Yo por mi experiencia ya sé que el problema viene por aquí, esto pasa por esto, pasa por esto. Y si aceptas que aceptas más connotaciones que inciden sobre el problema, en algunas, como lo que te digo de cortar un seto o señalar mejor una calle, te enfrentas a la lucha si no estás desmotivado, y te pegas hasta que lo puedes conseguir, por lo menos te pegas. Pero otros como la desestabilización de la renta, la discriminación..., el no sé qué no sé cuántos, son problemas que se escapan incluso al ámbito... Son más problemas, o de Estado, o problemas de carácter internacional. E.M 8 Referencia 1 - Cobertura 0,34%*

Del mismo modo que ocurría en alguna pregunta anterior, la insatisfacción con el nivel de cooperación que recibe la policía de otras áreas municipales (Servicios Sociales, Vivienda, Limpieza, etc) crece a medida que descendemos en la escala de mando, y que vamos de la Jefatura, hacia las Unidades de Distrito. Mientras que apenas un 6% de oficiales situados en Jefatura se quejan del nivel de cooperación, la insatisfacción con la escasa cooperación para poder llevar a cabo un trabajo transversal con otras áreas crece hasta un 53% entre los agentes de las Unidades de distrito, precisamente los que deberían tener un papel más relevante en un modelo de policía comunitaria (Ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Pregunta 1404. Valore su grado de satisfacción con el nivel de cooperación que recibe de otras áreas del Ayuntamiento.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017). Porcentaje de agentes de PMM que valoran entre 0 y 4 la posibilidad de movilidad en la organización, contraste en función del lugar donde prestan servicio. Los policías adscritos a Unidades Integrales de Distrito son los más insatisfechos.

### 1.3. Dificultad para sustantivar la actuación en términos de “Policing”

Una de las cuestiones importantes en nuestra investigación tiene que ver con la distinción entre Policía y función policial. Ésta última categoría es la que hemos utilizado para traducir el término *policing*, ya que como señalábamos al principio de nuestra revisión bibliográfica no contamos con un término análogo en español.

En el guion de entrevista diseñado no teníamos ninguna pregunta que de forma específica tratara esta cuestión, sin embargo, hemos podido codificar un total de 9 referencias concretas sobre la dificultad para sustantivar la función policial y para que los policías interioricen el debate sobre la reforma y evolución de sus actuaciones. La propia traducción del término Policía Comunitaria plantea algunos problemas, ya que la idea de Community Policing hace referencia a la forma de hacer, a una filosofía o modelo de actuación.

Retomando las resistencias que se plantean en la organización para afrontar debates en torno a la reforma de la manera de actuar, con la misma naturalidad que se asumen debates de cambio en torno a las condiciones estructurales y laborales, podemos establecer una comparación con los términos rol y estatus. El cambio de actitud no desnaturaliza la posición. El cambio en la actuación policial (*policing*) no desnaturaliza su posición en la organización de policía.

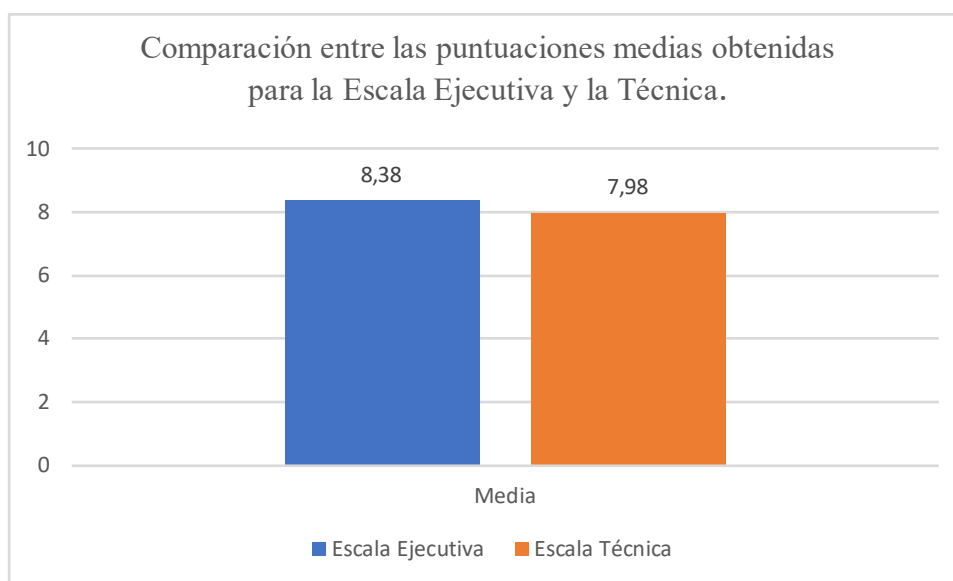
*Sí, se operan cambios objetivos como puede ser un cambio organizativo, vamos a crear la Policía Comunitaria, pero, pregunta a cualquier policía qué es la Policía Comunitaria, desde la conceptualización. Qué implica ser policía comunitario. Y no policía comunitario aislado, sino en el contexto de la comparación con el tipo de modelo, modelo policial que él cree que es. Si tú preguntas a un policía, qué policía cree que es, desde el punto de vista de modelo, qué crees que es lo que haces, cómo te definirías, no hay conciencia. Ya no te digo en el plano de lo académico. E.M. 5 Referencia 2 - Cobertura 0,18%*

Algunos mandos policiales hacen referencia a la escasa reflexión en torno al modelo de actuación policial. Esta reflexión cede ante la demanda y justificación de cometidos concretos. Es decir, la policía no está para reflexionar sobre modelos de actuación, los agentes quieren cometidos concretos y funciones establecidas.

*Por mucha filosofía que le hayas dado, si no le has dado luego unos cometidos concretos que haga. Pues se va a poder sentir un poco perdido. La mayor incertidumbre es que el Policía no sepa lo debe hacer. Es decir, tú al policía, aunque le digas la filosofía, le tienes que explicar el conjunto. Lo mismo que un dispositivo, tú al Policía le explicas el dispositivo en conjunto, pero luego al que va a estar en un punto concreto cortando una calle, le dices, tu misión es cortar la calle. Pero tu misión de cortar la calle está dentro de todo este esquema. Es decir, pues lo mismo que la Policía Comunitaria, los policías van a saber la filosofía, pero luego al final el policía, su mayor incertidumbre es, muy bien a mí, yo dónde me voy, me voy al barrio de Lavapiés, pero ¿qué hago yo en el barrio de Lavapiés? Sí, mi filosofía es que yo tengo que pasear, acercarme más al ciudadano..., pero ¿qué hago? Es decir, eso es a lo que me refiero, sí conocen la filosofía, pero que luego conozcan cuál es su cometido en el día a día. E.M. 11 Referencia 1 - Cobertura 0,85%*

Curiosamente (Ver Gráfico sig.), todo el mundo, escala ejecutiva y técnica, parece tener bastante claras cuáles son sus funciones y responsabilidades, incluso si cabe esta “claridad” es aún mayor entre la escala ejecutiva. Todo el mundo parece saber qué es lo que tiene que hacer.

Gráfico 2. Pregunta 601: Tengo claras cuáles son mis funciones y responsabilidades.



*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ECL (2017). Realizada prueba de significación t-Student entre las medias no se obtienen diferencias significativas entre ellas.*

Efectivamente en algunas Unidades de la organización, se dan de forma regular actuaciones que se podrían encuadrar dentro de la filosofía de actuación Comunitaria. No obstante, no se emplea ninguna terminología concreta que clasifique las diferentes formas de actuación dentro de los modelos teóricos existentes, más allá de reconocer con claridad la distinción entre actuaciones reactivas y preventivas.

*O sea, yo creo que esas líneas de trabajo cuestan. A veces las tenemos interiorizadas y no somos conscientes de lo que hacemos. Pero cuando empezamos a ponerle nombres y a categorizar las cosas..., ya parece como que estamos cambiando, y el cambiar me desubica. Porque tengo que adaptar mi visión, o mi mente a ese entorno conceptual. Que hasta ahora lo hacía de forma natural, pero cualquier cambio, aunque sea terminológico o de organización nos asusta.* E.M. 5 Referencia 3 - Cobertura 0,14%

Inmediatamente relacionada con la anterior, la dificultad a la hora de sustantivar el trabajo policial entendido como *policing* es evidente cuando algunas unidades o partes de la organización, realizan labores que perfectamente se podrían enmarcar dentro de los modelos o filosofías de actuación policial más paradigmáticos, pero no existe una conciencia de ello, no se sustantiva de una forma natural como ocurre en el contexto anglosajón. En este sentido, como tendremos ocasión de exponer también en otras referencias codificadas, se habla de un trabajo latente, poco reconocido y conceptualizado en la organización.

*[...] había habido intentos con la llegada del primer alcalde de la democracia, con Tierno Galván, dónde ya se hablaba de Policía de Barrio. Entonces incluso, se empezó la redacción de qué sería esa policía de barrio. Por la propia estructura que tenía Policía Municipal, por la división en las Unidades de Distrito, la propia lógica, a la hora de abordar, de los requerimientos que tenía policía municipal, ha hecho que muchos agentes ya estuvieran aplicando de facto, estuvieran trabajando con esa filosofía. Otra cosa es que fuera reconocida, otra cosa es que fuera puesta en valor, y otra cosa es que fuera la identidad de policía municipal.* E.P. 3 Referencia 1 - Cobertura 1,08%

Igualmente, los mandos identifican formas de trabajar alternativas, generalmente coincidentes con modelos de actuación comunitarios, con el empeño particular o iniciativas individuales de determinados agentes.

*[...] No se podía no tener, porque, de hecho, estas..., lo de los policías tutores, y lo de, por ejemplo, la mediación, ha sido a base del esfuerzo de algunos policías, que han ido generando este tipo de trabajo, pero no era el modelo global comunitario a poner en la policía. De hecho, el 90% del trabajo, era fundamentalmente un trabajo reactivo. E.P.2. Referencia 1 – Cobertura 1,06%*

De esta forma, proponer políticas de cambio en la organización y en la prestación del servicio es muy complicado. El trabajo policial se identifica con órdenes y protocolos concretos, con rutinas de intervención. ¿Cómo ven los agentes la prestación del servicio? ¿Cómo creen que debería ser en atención al ciudadano? En parte la formación que reciben los agentes con relación a la intervención policial no tiene en cuenta la conceptualización a partir de modelos de actuación teóricos concretos.

*Quiero decir con esto, que al final son muchos elementos, los que inciden en esa visión de cómo prestar los servicios policiales, desde la conceptualización, y de qué es lo que hago yo y qué conocimiento tengo en función de las demandas de los ciudadanos. E.M 5 Referencia 4 - Cobertura 0,08%*



#### 1.4. Frustración: principales problemas y limitaciones organizacionales.

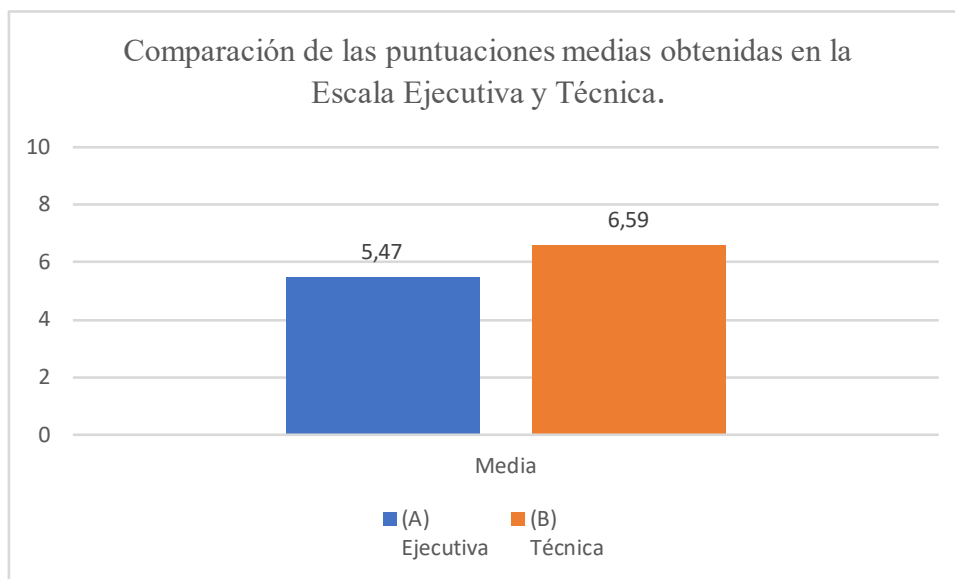
En este apartado expondremos de manera introductoria algunos de los principales problemas que identifican y enfrentan los agentes en su trabajo diario. Este apartado se encuentra estrechamente relacionado con el epígrafe dedicado a las resistencias identificadas durante la investigación, por ello algunos de los temas son comunes y se recogerán aquí de forma introductoria. Estos problemas se dan de forma persistente en la organización, y algunos de ellos actuarán como inhibidores de tipo organizacional y funcional en el contexto de cambio estudiado. Así, siguiendo en la línea del trabajo policial, iremos comentando las siguientes referencias codificadas.

Una de las preocupaciones más importantes tiene que ver con la **planificación** de los servicios. Generalmente el grueso de los efectivos se concentra de lunes a viernes. Los fines de semana, cuando la actividad nocturna y de ocio es mayor, existen dificultades para hacer frente a la creciente demanda de efectivos. Normalmente los picos de actividad deben cubrirse a partir de horas extraordinarias, con el incremento en coste que esto conlleva.

*[...] hay un divorcio entre lo que piden los ciudadanos, y cómo estamos estructurados. Es decir, los ciudadanos piden servicios tal y tal día y son realmente cuando menos efectivos tenemos. E.M 2 Referencia 3 - Cobertura 0,08%*

En este punto, la discordancia entre mandos y policías es significativa, tal y como se refleja en el gráfico siguiente que muestra la valoración media que les merece a unos y otros.

Gráfico 3. Pregunta 605: Valore su grado de acuerdo con el nivel de organización y planificación de su Unidad en los servicios especiales y grandes eventos.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017). Realizada prueba de significación *t-Student* entre las medias obtenemos diferencia significativa entre ellas (en el intervalo de confianza más alto para el indicador).

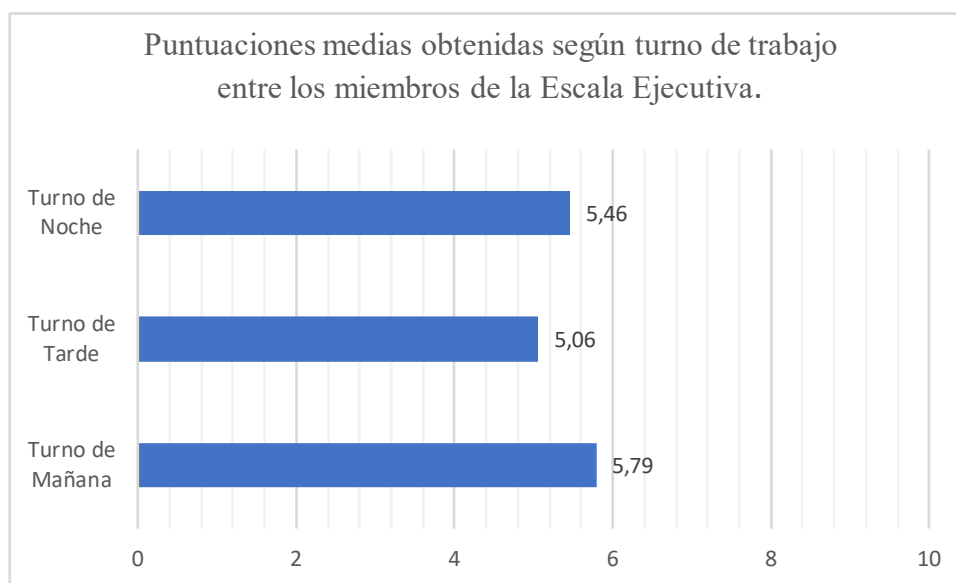
Otra cuestión recurrente es la forma en la que se estructuran los turnos de trabajo. En las Unidades Integrales de Distrito son turnos rígidos, de forma que los policías se distribuyen en turno de mañana, tarde o noche. La escasa flexibilidad ante la demanda cambiante se presenta como un problema. Un ejemplo claro se observa en el turno de mañana, generalmente en el primer tramo horario de este servicio, los requerimientos son menores, si nos referimos a patrullas que actúan a demanda.

Algo parecido sucede con otros servicios como por ejemplo el de los agentes tutores, la actividad en colegios comienza entre las 9 y 9.30 de la mañana. Igualmente, la interacción entre policías de turnos diferentes es muy escasa, operando como departamentos casi estancos.

*En una actividad como la que tiene que llevar Policía Municipal, no me parece de recibo que seis mil y pico agentes que la componen, tengan horarios fijos, porque esto no es una empresa de mercado. No me parece ni medianamente razonable, que todos entren a las 7, se vayan a las 3, otros entran a las 3, se vayan a las 11. Que alguien que tiene que interaccionar con la sociedad no conozca la problemática de la mañana, la tarde, la noche, que es totalmente distinta. E.M 7 Referencia 4 - Cobertura 0,27%*

En cualquier caso, la valoración del nivel de organización y planificación es baja en cualquiera de los tres turnos, siendo especialmente mala en el turno de tarde.

*Gráfico 4. Pregunta 605: Valore su grado de acuerdo con el nivel de organización y planificación de su Unidad en los servicios especiales y grandes eventos.*



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017). Realizada prueba de significación t-Student entre las medias obtenemos diferencia significativa entre el turno de mañana y noche con el turno de tarde, siendo estos últimos los más insatisfechos (en el intervalo de confianza más alto para el indicador).*

Los recursos y medios materiales, así como la formación también forman parte de la reivindicación tradicional. Como veremos, a pesar de ser uno de los cuerpos de Policía local más importantes de Europa, la PMM tiene importantes carencias en la digitalización del trabajo diario. Así mismo, la recolección de datos estadísticos, su tratamiento y difusión dentro y fuera de la organización es una asignatura pendiente.

Como ejemplo, podemos citar las estadísticas recogidas en la página web de la Policía Municipal de Madrid. Éstas responden únicamente al número de actuaciones efectuadas por distritos<sup>95</sup>. Si comparamos con las estadísticas y datos ofrecidos por otras policías europeas como la Policía Metropolitana de Londres, por ejemplo, las diferencias son evidentes<sup>96</sup>, cuando el contexto de los dos países no difiere gran cosa en términos de desarrollo económico y tecnológico.

*[...]yo creo que ahí tenemos que avanzar mucho, por ejemplo, en temas de dignificación de los locales, de la dignificación del material que se le da, la formación, por ejemplo. Hay una cosa que nos parece importantísima para el año que viene, que es la informatización. Pasar un poco al mundo virtual, ahora mismo en la Policía es muy difícil dar la imagen de una Policía moderna fuera y dentro, y tu sigues trabajando con papeles, con calco, con un tocho y con papel calco. E.M 2 Referencia 11 - Cobertura 0,22%*

Las quejas sobre el escaso nivel de digitalización en la organización son frecuentes. El trabajo con papel y boli es habitual, también las limitaciones en el acceso a diferentes bases de datos.

*Hombre, es un poco surrealista que en un mundo digitalizado, en el que yo puedo hacer prácticamente cualquier trámite con la administración desde cualquier punto. Puedo hacer una compra y mañana la tengo, o sea prácticamente en muchas partes del mundo, aquí tengamos que seguir con un visto bueno manuscrito. E.M 4 Referencia 1 - Cobertura 0,21%*

También la **formación** se convierte en un foco importante de crítica. Ésta se centra en aspectos teóricos y prácticos específicos, la identificación de las normas y la implementación de protocolos de actuación. Resulta interesante la demanda de formación en formas de atención primaria. Efectivamente se reconoce la importancia de la especialización, pero también la necesidad de reforzar la atención esencial, el trabajo del policía a pie de calle encargado de entablar el primer contacto con el ciudadano.

---

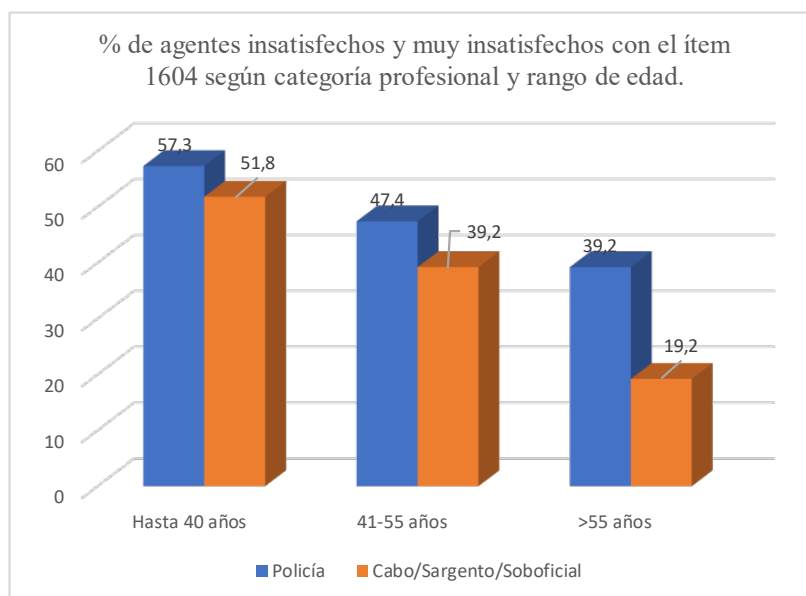
<sup>95</sup> <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Emergencias-y-seguridad/Policia-Municipal/Datos-de-actuaciones-de-la-Policia-Municipal-correspondientes-al-ano-2017/?vgnextfmt=default&vgnextoid=25461de098a8b510VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnnextchannel=3926bb21278fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD>

<sup>96</sup> <https://www.met.police.uk/sd/stats-and-data/>

*Es como la formación, la formación hay que mejorarla, la formación está muy abandonada. Digamos que la formación ya no se forma al policía básico. Y ahí hay que pegar un nuevo empujón porque la academia se ha convertido más en un centro de estudios, y tiene que ser un centro de estudios, pero también tiene una labor que es formar a la gente en atención primaria. Es decir, difícilmente un policía..., podemos tener grandes expertos en mediación, o grandes expertos en policía científica, pero digamos que la mayoría de la gente que atiende a ciudadanos no está formada para atenderlos. E.M 5 Referencia 12 - Cobertura 0,28%*

Tal y como se comprueba en el gráfico siguiente, según los datos analizados a partir de la encuesta de clima laboral, los agentes más jóvenes se muestran más insatisfechos con la oferta formativa de la organización. El porcentaje de insatisfechos disminuye entre la gente más mayor. Y además si comparamos según la categoría profesional los policías de base se muestran más insatisfechos que los mandos intermedios (cabos, sargentos y suboficiales).

*Gráfico 5. Pregunta 1604: Valore la oferta formativa que tiene a su disposición. Escala Ejecutiva.*



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017). Según los datos analizados los agentes más jóvenes se muestran más insatisfechos con la oferta formativa de la organización. Si comparamos según la categoría profesional los policías de base se muestran más insatisfechos que los mandos intermedios.*

En términos comparados las organizaciones de Policía de tradición europeísta o centralizada son reacias a incorporar profesionales ajenos a la organización. Los policías son funcionarios públicos y cuentan con la ayuda de auxiliares administrativos, que también son empleados públicos. En gran medida la lentitud y rigidez de estos procesos,

imposibilita la incorporación de perfiles profesionales diversos, más allá de la diversidad que se consiga a través de la formación de base de cada Policía.

Sin duda, la incorporación de otros profesionales a las organizaciones de policía, tal y como ocurre habitualmente en otros países, supondría un avance importante en los procesos de modernización y reforma. No obstante, esta es una cuestión que afecta al conjunto de la Administración Pública, en la que urgen, entre otras, medidas de cambio en la selección y gestión del personal.

Tabla 18. Datos estadísticos descriptivos para la pregunta 1604. Valora la oferta formativa a su disposición.

Escala Ejecutiva. Categoría profesional.	Policía			Cabo/Sargento/Soboficial		
	Hasta 40 años	41-55 años	>55 años	Hasta 40 años	41-55 años	>55 años
Rango edad						
% de insatisfechos o muy insatisfechos	57,3	47,4	39,2	51,8	39,2	19,2
Total casos	529	871	212	27	126	78
Casos para 1604	527	867	209	27	125	78
Media	3,837	4,427	4,962	4,296	4,984	6,141
Desviación	2,504	2,443	2,645	2,35	2,697	2,136

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ECL (2017).

*Aquí en España tenemos un problema, y es que parece que para trabajar en policía o con la policía, nada más tienes que ser policía. O sea, no existen otros perfiles profesionales que puedan trabajar para la policía. Yo estuve en una visita de trabajo en el Reino Unido allá por el 2008, y en la comisaría Hammersmith, en Londres, para 180 Policías, trabajaban 300 funcionarios. O sea, desde criminólogos, criminalistas, custodia de detenidos, atención al público, administrativos... O sea, una serie de perfiles que aquí no existen. E.M 4 Referencia 5 - Cobertura 0,14%*

Así, la rigidez estructural en la gestión de los medios humanos y materiales se convierten en problemas importantes que angustian a los miembros de la organización y que originan buena parte de las resistencias que analizaremos en próximos epígrafes, siendo claras variables inhibitoras del proceso de cambio estudiado.

## 1.5. La medición y gestión del rendimiento.

En la organización también se plantean críticas e interrogantes respecto a la gestión del rendimiento y a la medición de la eficacia. La codificación de estas cuestiones se identifica con las referencias relativas a la Dirección por Objetivos. Éste es el sistema utilizado por la Policía Municipal de Madrid para establecer los niveles de rendimiento y eficacia en la organización, vinculados al cumplimiento de una serie de objetivos.

*Entonces, pues claro, nosotros entendemos que la efectividad policial, no es llegar rápido a un delito, o detener al delincuente. Es justamente evitar lo contrario, es decir, en temas que se ven realmente cuando uno ve la organización cómo está diseñada, o los propios valores que hay dentro de la organización. El tema claro tenemos **el paloteo**, el valor del dato estadístico. El dato estadístico no deja de suponer un fracaso en la prevención. E.M 2 Referencia 1 - Cobertura 0,21%*

Sin duda, la Dirección por Objetivos constituye un sistema de medición del rendimiento muy complejo. Junto a la tradicional dificultad para medir el rendimiento en la actividad policial, los entrevistados argumentan un nexo entre la política pública del equipo de gobierno y la dirección por objetivos. En este sentido, la importancia o el peso que se otorga a los diferentes indicadores puede inclinar la balanza hacia determinadas actuaciones. Así, si el equipo de gobierno está interesado en fomentar el modelo de actuación de Policía Comunitaria, tiene la potestad de introducir objetivos relacionados con el contacto ciudadano, la transparencia, o la gestión de la diversidad, entre otros.

*Pero es una herramienta de que toda la organización se dé cuenta de cuál es, dónde yo quiero poner el foco. Es decir, en este caso llevamos el foco hacia la Policía Comunitaria, si yo empiezo a dar determinados objetivos, que en esos objetivos hay unos objetivos estratégicos, ya lo has visto, que son de la corporación, pero tú tienes un 60% en los cuales puedes orientar, pues puedes orientar ese 60, o una parte de ese 60% hacia esos objetivos. O determinados objetivos que antes me puntuaban 1, pues ahora me puntúan 4. Por lo tanto, quieras que no, la organización se puede ir girando y focalizando sobre eso, porque al final, tú vas y dices, eso a mí me repercute en dinero, si yo hago más intervenciones de este tipo, más... Sin olvidar las otras, y consigo estos objetivos, como hacer x números de visitas a los colegios, a hacer x número de visitas a asociaciones, número de entrevistas, número de reuniones con asociaciones de padres... y eso me puntúa más que cualquier otro tipo de intervención. E.M 11 Referencia 2 - Cobertura 0,65%*

Otro elemento fundamental, es la vinculación entre el cumplimiento de la Dirección por Objetivos y la percepción de un complemento económico. En función del porcentaje de cumplimiento alcanzado, la remuneración puede variar. Sin embargo, en la práctica todas las Unidades alcanzan un nivel de cumplimiento similar, por tanto, no hay diferencias importantes en las retribuciones por este concepto.

Respecto a las inercias negativas, podemos observarlas en las diferentes referencias codificadas en las que la mayoría hacen referencia al “paloteo”. Esto es así, ya que al comienzo de su implementación en el año 2006/2007, los datos se expresaban en términos absolutos. Es decir, se cuantificaban el número de detenciones, número de identificaciones, número de denuncias, etc. Esto provocaba que año a año se incrementaran cuantitativamente las actuaciones, sin responder a un criterio lógico y dando lugar a dinámicas meramente acumulativas. En este punto es interesante la reflexión de autores como Fielding e Innes (2006:140), cuando tratan los indicadores de rendimiento:

*Yet we know that in the course of lunging for the most accessible, bullet-poin table performance measures, service delivery has been distorted. If answering the telephone in eight rings is a performance measure, more staff will sit at phones instead of getting out on patrol. If we want indicators that tell us how we are doing and what we should do, we need more than that. If we want to reassure the public, we need “indicators” that bring police work alive, give people memorable stories that function as moral emblems and whose principles are transferable to related, but not identical, circumstances. These will not be stories about numbers, but about engagement, negotiation and shared interests.*

Progresivamente, el sistema madrileño se ha ido depurando, de forma que ahora, la mayoría de los datos se expresan en términos relativos. Es decir, si tomáramos como ejemplo las personas puestas a disposición judicial, este indicador se mide con relación a los delitos cometidos. Del mismo modo que el indicador/objetivo número de horas de vigilancia en los parques públicos se establece con relación a las necesidades identificadas en los planes de acción.



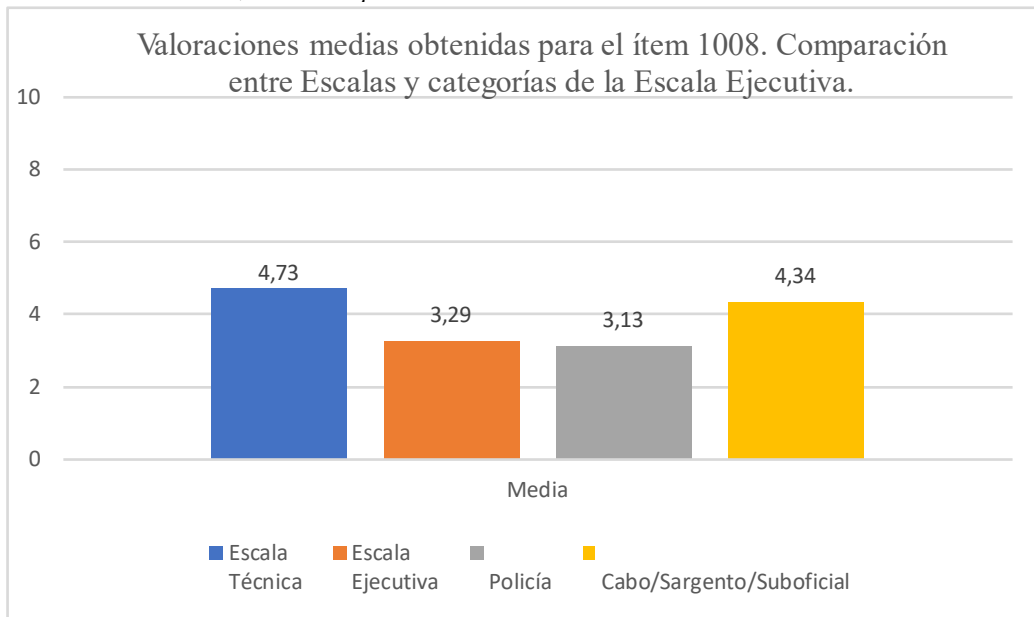
*Principalmente se hizo, algo que tiene, que tiene... buena perspectiva, pero fue a la hora de llevarlo a cabo, fue difícil que fuera dirección por objetivos vinculando una parte del sueldo de los funcionarios, 200 euros podían llegar a cobrar más al mes, en función de los resultados que obtuvieras con tu trabajo. Pero es muy difícil medir por medio del sistema de la dirección por objetivos, el trabajo policial. Y al final generaba inercias negativas o generaba resultados perversos, que es lo que se llamaba los palotes famosos, que es el como una de las partes era los detenidos que hicieras, pues se hacían detenidos por cosas que no eran necesarias, que eran para sumar. E.M 3 Referencia 1 - Cobertura 0,83%*

A pesar de la evolución detectada respecto a la medición del rendimiento en la Dirección por Objetivos, aún persisten ciertas rémoras negativas. Así, la vinculación económica genera una sensación de singularización y simplificación de la función policial por parte de los agentes. En general, éstos se limitarán a relacionar el número de jornadas que necesitan trabajar para percibir una determinada remuneración. Hemos de señalar que estas lógicas se han visto favorecidas por las dificultades internas para comunicar los objetivos del sistema por parte de la cúpula policial, lo que ha dado como resultado una exigua comprensión y adopción de los objetivos como propios por parte de los agentes (Vela-Fernández, 2019).

*Desde ese punto de vista cómo voy a entender la DPO. ¿Para qué sirve? Para fiscalizar mi trabajo, no para ver si presto un servicio en función de un compromiso adquirido de forma unilateral, sino que, lo que tú quieres con la DPO, es fiscalizar si hago o no hago. Porque si hago entonces me pagas, o si no hago, no me pagas. O sea, lo ves como un elemento fiscalizador, y siempre como un elemento casi de reacción, porque es, bueno, el palómetro. E.M 5 Referencia 3 - Cobertura 0,14%*

El nivel de satisfacción con la dirección por objetivo es un suspenso en todas las categorías, que podamos considerar, y resulta especialmente negativo entre la escala ejecutiva comparada con la técnica y entre los policías si los comparamos con los mandos intermedios. Como se puede ver en el gráfico siguiente, se observan diferencias significativas respecto a las puntuaciones medias obtenidas para las dos escalas. También existen diferencias significativas dentro de la escala básica entre Policías y el grupo de Cabos, Sargentos y Suboficiales. Mientras que las puntuaciones medias obtenidas para los mandos y los mandos intermedios son similares, aunque bajan de cinco en todos los casos.

Gráfico 6. Pregunta 1008: Valore su satisfacción Valore [de 0 a 10] su satisfacción con las reuniones que se realizan para informarle sobre el porcentaje de consecución de los objetivos de la DPO de su Unidad, Área o Departamento.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017). Respecto a las puntuaciones medias obtenidas para las dos escalas se observan diferencias significativas. También existen diferencias significativas dentro de la escala básica entre Policías y el grupo de Cabos, Sargentos y Suboficiales. Por otra parte, las puntuaciones medias obtenidas para los mandos y los mandos intermedios son similares.

Finalizamos con la siguiente cita, que corrobora la insatisfacción de la organización con el conocimiento que tienen los agentes respecto a la consecución y objetivos de la DPO.

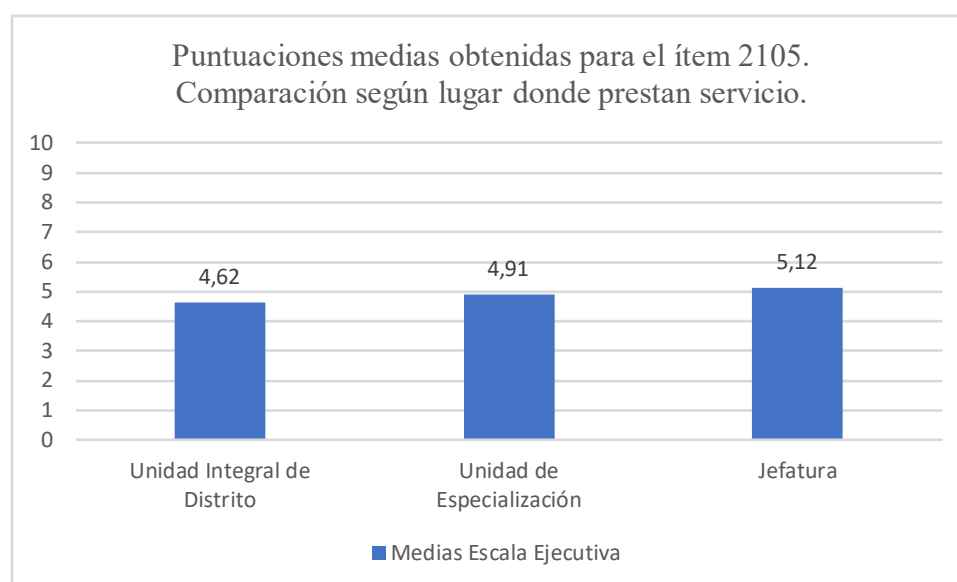
*Como no somos capaces de comunicar internamente nada, al final, lo que queda abajo es, cuánto voy a cobrar en función de los días que voy a dejar de librar. Entonces, no hemos transferido los objetivos de la organización, a los objetivos de abajo. Y encima en la materia policial es difícil ¿por qué?, porque el trabajo policial tiene una cuestión muy singular que no tiene la empresa privada, y es que, el beneficio que yo pueda obtener de mi trabajo, no lo veo como propio. E.M 7 Referencia 2 - Cobertura 0,27%*

## 1.6. Relación con los ciudadanos

Dentro de la categoría o nodo dedicado al trabajo policial, las referencias relativas a los ciudadanos son frecuentes. La actuación policial está marcada por el contacto con los vecinos, las interacciones son complejas ya que habitualmente el contexto en que estas tienen lugar está marcado por el conflicto. Llama la atención, la importancia que la Policía otorga a su imagen social y a la percepción que los ciudadanos tienen de la organización. Precisamente la *Encuesta de identificación de mejoras en el trabajo* contiene un bloque de ítems dedicados a la imagen social de la organización. Expondremos a continuación algunos de los resultados más importantes. De éstos se deriva que los agentes de base consideran que están peor valorados por los ciudadanos, a medida que subimos en la categoría profesional, los mandos intermedios y los mandos de la escala técnica perciben que su imagen es valorada un poco más positivamente por los ciudadanos.

Mientras que no hay diferencias significativas en la valoración de los agentes de la escala ejecutiva, según el marco en el que se hallen encuadrados (ver gráfico sig.), si bien la imagen que se percibe entre la ciudadanía es menos positiva cuanto mayor es el nivel de contacto con los ciudadanos, esto es, entre las unidades de los distritos:

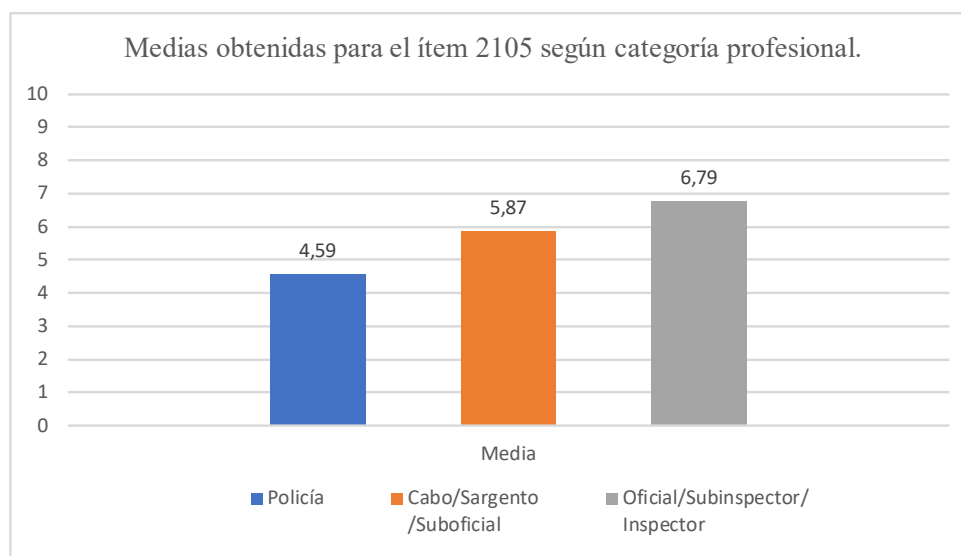
Gráfico 7. Pregunta 2105: La imagen que la ciudadanía tiene de la Policía Municipal de Madrid es buena.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017). Comparando las puntuaciones medias obtenidas para los agentes de la escala Ejecutiva, no se encuentran diferencias significativas según su destino.

En cambio, encontramos diferencias significativas entre las medias obtenidas para las tres categorías profesionales, de manera que a medida que se avanza en la escala jerárquica, se tiende a pensar que la imagen de la policía entre los ciudadanos es mucho mejor. La diferencia entre el policía de a pie y los mandos, es de casi dos puntos y medio, mientras los primeros creen que la imagen es la de un suspenso alto, entre los oficiales la imagen percibida roza el notable (ver gráfico sig.).

*Gráfico 8. Pregunta 2105: La imagen que la ciudadanía tiene de la Policía Municipal de Madrid es buena.*



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017). Encontramos diferencias significativas entre las medias obtenidas para las tres categorías profesionales.*

Otro aspecto importante es el de los canales de comunicación con la Policía, incluyendo los problemas de representatividad ciudadana. Así, se identifica que el contacto y la retroalimentación con los ciudadanos tiene lugar cuando se da el problema, ya sea estrictamente de seguridad o de convivencia.

*La única opinión que tenemos de los ciudadanos es por sus requerimientos, es decir, cuando fallamos. E.M.2 Referencia 1 - Cobertura 0,05%*

Generalmente, existen pequeñas diferencias entre las percepciones de aquellos que tienen en cuenta la actuación de una Unidad Integral de Distrito, frente a la experiencia de una Unidad especializada. La siguiente referencia representa el caso típico de agentes de policía que patrullando en coche o a pie están presentes en un barrio o distrito concreto.

La aceptación y valoración de la presencia policial varía entre los diferentes grupos sociales. En muchos casos la policía se identifica como una institución estrictamente dedicada al control social, a la vigilancia, a la realización de identificaciones y detenciones. En el caso de policías pertenecientes a una Unidad especializada, como agentes tutores, mediadores, o gestión de la diversidad, la imagen proyectada es diferente. En muchos casos su interacción con las personas se ha acordado previamente, pueden realizar actuaciones de paisano, están más presentes en la vida cotidiana, y son reconocidos como un recurso de ayuda claro para grupos diversos y minoritarios.

*Te desean o te odian por partes iguales, si vas mucho a un barrio, hay muchos vecinos que están encantados, pero a lo mejor hay chavales jóvenes, que no lo están, que por su edad y por su naturaleza no quieren ver tanto a la Policía, que dirán: vaya tostón de policías, todo el día por aquí.* E. M 1 Referencia 3 - Cobertura 0,24%

El contacto y en definitiva la colaboración ciudadana en la identificación y elaboración de respuestas frente a los problemas de seguridad es el fin último del modelo de actuación comunitaria. En la actualidad, la participación e implicación ciudadana depende de la implementación de programas concretos por parte de Unidades especializadas. De otra manera, la Policía actúa de forma unilateral estableciendo las prioridades de seguridad. Como veremos, las referencias relacionadas con las limitaciones de la representatividad y la participación vecinal son frecuentes.

*Y eso, los recursos somos los que los gestionamos, pero que no se gestionen por lo que yo crea. Por una apetencia propia, porque me den unos datos estadísticos analizados, sino que eso se contraste con una opinión formada desde la ciudadanía. Y que los servicios que se pongan en práctica sean los que ellos quieran. Bajo el tamiz de la gestión de recursos, bajo el tamiz de la política pública que pueda marcar el equipo de gobierno..., pero que no sea unidireccional, sino que sean relaciones bidireccionales y cuantas más direcciones haya, pues estableceríamos una red de colaboración y compromiso, que es un poco lo que tratamos con estos programas.* E. M 5 Referencia 6 - Cobertura 0,20%

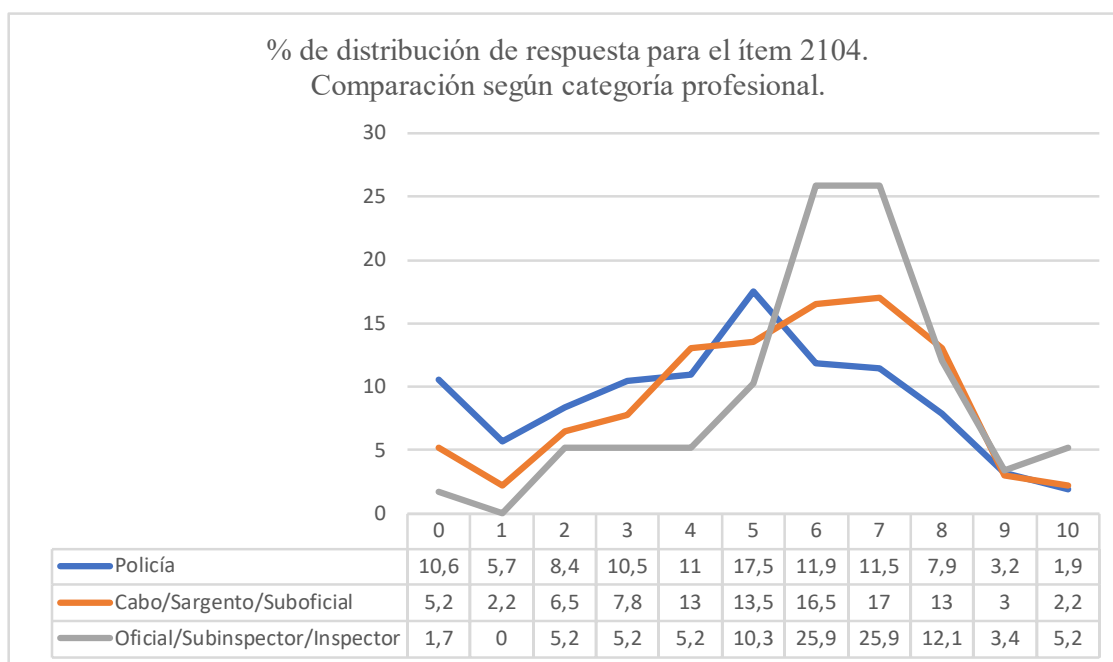
Los canales de acceso a la policía, así como las personas que generalmente conocen y aprovechan estos mecanismos representan unos intereses muy limitados. Esta es una de las críticas que generalmente se hace a la filosofía de Policía Comunitaria.

Se reconoce que estas personas integran o representan instituciones, asociaciones de padres, propietarios, comerciantes, entre otros.

*También hay que ver la forma, voy a ser crítico, la forma de control del vecino, hay algunos que sí realmente van y te plantean que tienen un problema en su... porque es el presidente de una asociación... un problema en su barrio, en su zona de influencia, de convivencia, pero hay otros que llegan aquí, yo soy tal, y qué hay de lo mío. Es decir, mi problema es el mío, el que le pase al de al lado me da igual. Mire es que somos los que somos y yo para atender su problema... es que lo que le pase a ese señor me da igual. Yo tengo un problema, yo. Y ya no es el presidente sino yo persona tengo un problema y me lo soluciona. También a veces eso hay que diferenciarlo, quiero decir, mire usted, una persona tiene un problema, en un distrito de 100,000 personas tienen 100,000 problemas. E.M. 11 Referencia 2 - Cobertura 0,50%*

En este sentido si acudimos a los datos derivados de la ECL (2017), los agentes valoran muy desigualmente el nivel de conocimiento que tiene la ciudadanía respecto a los servicios que ofrece la Policía Municipal (pregunta 2106). Y como sucede en otras ocasiones, la estimación proyectada del conocimiento entre los ciudadanos es peor a medida que descendemos en la escala jerárquica.

Gráfico 10. Pregunta 2104. La ciudadanía conoce los servicios que ofrece la Policía Municipal de Madrid.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017).

Realizada la prueba de significación T-Student para la comparación de medias, encontramos diferencias significativas entre los mandos intermedios y los policías de base; y entre mandos superiores respecto a mandos intermedios y policías (ver tabla sig.).

Tabla 19. Pregunta 2104. La ciudadanía conoce los servicios que ofrece la Policía Municipal de Madrid.

Categoría	Policía	Cabo/Sargento/Suboficial	Oficial/Subinspector/Inspector	Total
Media	4,478	5,296	6,138	4,628
Desviación	2,618	2,381	2,039	2,601
Total	1615	231	59	1905
C2104	1603	230	58	1891

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017).

Como ejemplo tenemos la experiencia de los Foros Locales<sup>97</sup>, que implican lugares de encuentro para tratar las necesidades y problemáticas de cada distrito. Los temas son numerosos y variados: salud, movilidad, derechos humanos, seguridad, educación, economía, deportes, igualdad, son algunos entre la larga lista de asuntos en torno a los que se constituyen las mesas. Los problemas de baja asistencia a estos Foros son evidentes, especialmente entre los jóvenes. Igualmente existen dificultades para dar a conocer los Foros públicamente.

*[...]desde una óptica muy buena, el equipo de gobierno crea los Foros Locales. Dices, vale muy bien. Y crea infinidad de mesas. Está reglamentado como está reglamentado, hay un número mínimo para que se constituya, pero no hay número máximo para que sea. Al final por experiencia, y no quiere decir que lo comparta, y que eso haga que me rinda, yo voy a quitarme la china de mi zapato. Las reuniones trimestrales que tenemos con todas las asociaciones de vecinos, nada más que hay que leer las actas. No son colectivos que representan a la vecindad. Son colectivos que representan su entorno. E.M.8 Referencia 1 - Cobertura 0,26%*

Al hilo de este epígrafe de relación con los ciudadanos haremos referencia al trabajo de Herrera Arrando (2018), en el que señala que las *Policías del siglo XXI*, en cuanto organizaciones fundamentadas en la proximidad y en modelos de actuación comunitarios, deben tener una serie de principios de actuación correspondientes con una ética cívica aplicada. Este autor remarca cuatro aspectos que caracterizan a la ética cívica en el ámbito policial, esto es, el deber ser de la actuación policial. El primero de ellos es precisamente

<sup>97</sup> <https://foroslocales.madrid.es/>

la relación de colaboración con los ciudadanos; el segundo es la necesidad de la actuación preventiva; el tercero es la resolución creativa de los problemas, y el cuarto es la generación de confianza y fortalecimiento de la legitimidad policial.

*[...]A cualquier reunión que vayas, en la que está representada una parte de la sociedad, institucionalizada como son las asociaciones de vecinos o las AMPAS o directores de colegios, lo primero que te ponen por las nubes es el trabajo, bien de las OAC, bien de los tutores. O sea que el trabajar directamente con el ciudadano, la experiencia nos dice que realmente refuerza tu trabajo, y consigues lo que quieres, una buena imagen. E.M.6 Referencia 1 - Cobertura 0,31%*

Preguntados los agentes de la Policía madrileña si ésta tiene un comportamiento ético con los ciudadanos, las percepciones tienden a ser positivas. La media en todos los estratos se sitúa por encima del 7 (entre 7,65 la mas baja, y 8,15 la más alta).

*Tabla 20. Pregunta 2102. La organización tiene un comportamiento ético con la ciudadanía. Puntuaciones medias obtenidas según categoría profesional y rango de edad.*

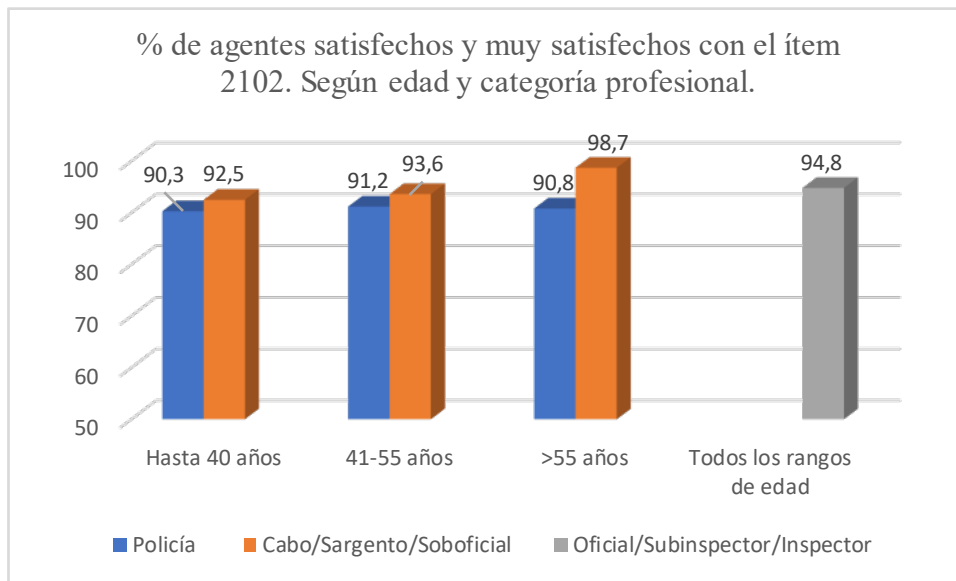
Rangos de edad	Policía			Cabo/Sargento/ Suboficial			Oficial/Subinspector/ Inspector
	Hasta 40 años	41-55 años	>55 años	Hasta 40 años	41-55 años	>55 años	Todos los rangos de edad
Total casos	529	871	212	27	126	78	59
Casos para 2102	528	868	206	27	125	78	58
Media	7,65	7,365	7,67	7,741	7,968	8,154	7,741
Desviación	2,399	2,335	2,378	2,536	2,11	1,714	2,022

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017). Para la categoría Oficial, Subinspector e Inspector agrupamos los rangos de edad ya que hay pocos casos, por ejemplo, para el rango hasta 40 años sólo existen dos casos.*

Digamos que la autovaloración de la policía por su nivel de comportamiento ético roza el sobresaliente. Mostrándose satisfechos con dicho comportamiento el 95% de los entrevistados.



Gráfico 11. Pregunta 2102. La organización tiene un comportamiento ético con la ciudadanía.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017). % de agentes que puntúan de 5 a 10 su nivel de acuerdo o satisfacción con la pregunta.



## **2. La construcción de la identidad en la Policía Municipal de Madrid.**

A continuación, expondremos todas aquellas referencias relacionadas con la percepción de sí mismos que mantienen los agentes. En gran medida los policías son y se definen a sí mismos con relación a su trabajo diario. Es muy significativa la cantidad de referencias, 63 en total, que hemos podido codificar en torno a los conceptos de percepción propia e identidad. En general, encontramos referencias a la identidad cuando los agentes hablan de la cultura de la organización, cuando hablan de lo que “son”, cuando definen su rol en la sociedad, sobre cuál es y cuál debería ser su función, y también con relación a los ciudadanos y a otros servicios públicos. En la *Encuesta de Clima Laboral* encontramos un apartado de cuestiones dedicadas a la imagen social e identificación con la organización. Expondremos los resultados más relevantes.

Una creencia común sobre lo que significa ser policía permite a los agentes tener expectativas generalizadas y papeles predefinidos en el trato con sus compañeros, con los ciudadanos y con otras organizaciones (Paoline, 2004 cit. por Rogiest, 2014). Las creencias compartidas fomentan metas y códigos de comportamiento comunes, disminuyendo la incertidumbre en situaciones de colaboración. Los agentes también se preocupan por la imagen social que proyectan y por la valoración que los ciudadanos hacen de su función. De esta forma, cada uno de los responsables entrevistados construye su propia filosofía o modelo de función policial según su experiencia.

### **2.1. Cultura policial.**

La cultura policial se concibe tradicionalmente como una de las mayores resistencias que se deben enfrentar en un contexto de reforma policial (Rodríguez Herrera, 2014). Como veremos, la criminología española trabaja con un concepto de cultura policial tradicional. Rodríguez Herrera (2014) señala que, la Policía igual que el resto de las organizaciones profesionales ha ido consolidando a lo largo del tiempo un sistema de valores, procesos de iniciación, códigos de conducta, así como patrimonio de conocimientos y sentimientos identitarios, que influyen en su comportamiento y en su forma de realizar sus funciones, modelan su propia visión de la realidad y afectan inevitablemente a las relaciones con la comunidad.

Con el modelo de función policial tradicional, la cultura policial se dirige hacia el interior de la organización, los valores predominantes se relacionan con el escepticismo, el desarrollo de un código de discreción para defenderse del control externo y la supervisión<sup>98</sup>, así como un cierto desinterés general respecto a determinados problemas. La tendencia a minimizar el contacto con los ciudadanos, manteniendo distancia de los problemas, a costa, incluso de evitar el trabajo, son prácticas documentadas en la policía tradicional (Van Maanen, 1973).

Igualmente, en el ámbito anglosajón, donde las investigaciones en este ámbito son mucho más ricas, la cultura policial tradicional se define en el mismo sentido, como un conjunto de valores, actitudes y normas que son ampliamente compartidas entre los agentes, que buscan en la cultura un modo de enfrentarse a las tensiones de su ambiente de trabajo (Ott, 1989). No obstante, empiezan a surgir algunas investigaciones que cuestionan la visión tradicional respecto a la cultura policial. Los cambios en la composición de las plantillas, al igual que las reformas organizacionales y filosóficas asociadas con los modelos de corte comunitario, promueven la fragmentación de la cultura policial y un giro en la distribución de las actitudes policiales (Paoline, Myers y Worden, 2000).

Las actitudes y valores de los agentes están determinadas por un ambiente de trabajo caracterizado por la incertidumbre, el peligro y la autoridad coercitiva. Por tanto, la adaptación de los agentes a este contexto da lugar a las bases de la cultura policial que definíamos anteriormente. Esta concepción sería parte de la visión convencional acerca de la policía (Crank, 2014). Esta cultura idealiza una visión dura y más agresiva de la actividad policial, la cual prioriza el cumplimiento de la ley y la lucha contra el delito. Un marco de referencia interesante en la investigación de la ideología o creencias ocupacionales de los policías es el denominado “dirty work”.

---

<sup>98</sup> A menudo, esta percepción profesional obstaculiza los esfuerzos por detectar e investigar casos de corrupción o conductas desviadas dentro de la organización policial. Además, los recientes esfuerzos reformistas, especialmente en la línea de implementar modelos policiales orientados a la comunidad, chocan frontalmente con las actitudes resistentes de los agentes que muestran arraigo por las formas de hacer tradicionales (Skogan y Hartnett 1997; Sparrow, Moore y Kennedy 1990).

Este concepto utilizado por primera vez por Hughes en 1951 y redefinido en 1958 (citado en Charman, 2017:52), define el *trabajo sucio policial* como aquellas tareas que suponen cierto estigma de tipo físico, moral o social.

*The interest, from a social identity perspective, is in how police officers, despite this stigma, manage to portray their identities in a positive light, given that occupational identities form a major part of the overall sum of identity-making materia (Charman, 2017:52).*

No obstante, las actitudes de los agentes varían a lo largo de un número importante de dimensiones. Ya en algunos estudios realizados en Estados Unidos durante la década de los 70, las investigaciones mostraban diferencias en las percepciones de los agentes respecto a su función y en sus actitudes respecto a las normas, las instituciones legales, la discrecionalidad, la supervisión y la ciudadanía (Worden, 1995).

Como decíamos, de los cambios en la composición de los cuerpos de policía y en las filosofías y estrategias de trabajo acaecidos principalmente durante las tres últimas décadas, se espera encontrar mayor heterogeneidad en las actitudes de los agentes, en la medida en que hay mayor diversidad en la composición de las plantillas y el contexto político y social promueve la implementación de modelos de Policía Comunitaria. En este sentido, la idea tradicional sobre la cultura policial debe ser redefinida y enmarcada en su propio contexto espacio temporal.

Sucesivas investigaciones se han centrado en investigar las actitudes y el comportamiento de los agentes, tratando de identificar características comunes y diferencias en la cultura profesional. Tenemos, por tanto, la visión clásica, junto a aquella que toma en consideración las posturas individuales. Otras investigaciones toman en cuenta la influencia del contexto y del grupo en el que trabajan los agentes. Ciertamente existe una diversidad de perspectivas profesionales que trasciende los límites específicos de cada contexto (Bayerl et al, 2014).

Siguiendo con la diferenciación cultural entre organizaciones de policía e incluso dentro de la misma institución, resulta muy interesante la reflexión de Charman (2017: 138), esta autora sostiene que normalmente se asume una única cultura en la organización policial, la del policía de base, el policía a pie de calle. No obstante, sería interesante observar las diferencias culturales en función de la escala, la categoría profesional, el rol desempeñado o la localización de trabajo.

*There is a reference to only one police culture, that is, the culture of the lower ranks, 'street police culture. With few exceptions, almost all of the policing literature and all the research conducted about policing have been concerned with the lower ranks.*

Este tipo de análisis se centran en recoger las dimensiones de la función policial que son más importantes para cada policía. De forma que cada agente resaltará diferentes características de su trabajo. Por ejemplo, Reiner (2010:142) señala que la cultura de los agentes patrulleros descansa y se orienta hacia la acción y hacia la lucha contra el delito.

A continuación, enunciaremos algunas cuestiones para futuros análisis de las perspectivas profesionales en la Policía. ¿Cómo varían las perspectivas ocupacionales? ¿Qué nivel de heterogeneidad u homogeneidad presentan los integrantes del Cuerpo en su visión profesional? ¿Cuáles son las características específicas consideradas más importantes y las que menos? ¿Cómo influyen las características de la organización y el contexto político en la visión profesional?

Estas preguntas implican un análisis complejo en una organización de policía local como la madrileña, enmarcada en un sistema policial fuertemente descentralizado y donde **las duplicidades y la asunción de competencias son siempre cuestiones que están permanentemente en el punto de mira**. La cultura policial es a menudo caldo de cultivo para la tensión, para el debate entre la búsqueda de un entendimiento común en las perspectivas profesionales o para el fomento de la diferenciación (Ingram et al., 2013; Paoline, 2004, cit. por Bayerl et al, 2014). A propósito de los sistemas descentralizados y del marco cada vez más internacional en el que operan las Policías:

*Such collaborations require a common understanding of goals, methods and more generally agreements on the appropriate 'style' of police work, requiring the development of diverse professional models instead of relying on national, monocultural ones (Virta, 2013, cit. por Bayerl et al, 2014).*

La cultura policial tal y como es definida por los propios entrevistados durante nuestro trabajo de campo, es un punto controvertido. Buena parte del debate suscitado gira en torno a si la cultura de la Policía Municipal de Madrid puede ser entendida como un reflejo de la sociedad o un reflejo de una parte de ella. En esta primera referencia encontramos, además, una de las principales características que, de forma tradicional, se han asociado a las organizaciones de Policía: el conservadurismo.

*Yo sigo convencido de que Policía no deja de ser un estrato de la sociedad, que es cierto que no está, no es un estrato..., no es una muestra perfecta de la sociedad ni mucho menos porque sí que tiene una tendencia muy fuerte hacia el conservadurismo, habitualmente eso es cierto. E.M 10 Referencia 1 - Cobertura 0,18%*

Otros entrevistados identifican a la Policía más claramente como el reflejo de una parte de la sociedad. Así, argumentan algunas particularidades, que se dan en las relaciones sociales que mantienen los agentes. Igualmente, el reflejo es parcial ya que otra parte importante de la sociedad no se encuentra representada en la policía madrileña, ni en general en otras organizaciones de policía en España. Tal es el caso de las mujeres, cuyo porcentaje es mucho menor al de los hombres<sup>99</sup>, o el caso de miembros de minorías étnicas, religiosas, o inmigrantes, entre otros. La Policía asimila de forma más lenta la diversidad presente en la sociedad.

*Pero no comparto que seamos un reflejo de la sociedad. Somos una parte del reflejo, pero somos una rara avis, somos una parte diferenciada de la sociedad. De hecho, vemos el mundo diferente al resto de la sociedad. Por diversos motivos. Pero al final, creamos incluso nuestro propio círculo con policías. La endogamia en las parejas que hay aquí en la Policía. Hay una cierta endogamia, y cuando te sales de tú temática, sí participas y tal. Ahora, cuando viene alguien de tu tema, es como una explosión de apertura para hablar de todos los problemas, de tal. E.M 4 Referencia 3 - Cobertura 0,38%*

---

<sup>99</sup> Ver tablas 13 y 14, sobre la distribución por sexo y la distribución por sexo y escala del total de la muestra de ECL (2017).

El policía considerado individualmente, y especialmente cuando se piensa en jóvenes de nuevo ingreso, muestra una forma de ser, de actuar, y de entender el trabajo diferente a las de los policías más veteranos<sup>100</sup>. Tal vez la pregunta sería, en qué medida la organización es capaz de canalizar, adaptándose y sacando provecho de esas novedades, o por el contrario la cultura organizacional se impone e inhibe parte de las nuevas conductas emergentes. Algunas investigaciones avanzan que la resistencia y prevalencia de las culturas policiales, junto a la forma en que los nuevos agentes se forman y se desarrollan dentro de la organización, da lugar a que las actitudes y creencias de los policías más veteranos puedan influir de forma importante en la socialización de los nuevos agentes.

Puede ocurrir en la formación de los nuevos agentes, que éstos aprendan en un entorno rígido e inflexible desde el punto de vista del comportamiento, pero en cambio se espera de ellos que entiendan cómo trabajar en una sociedad democrática (Birzer, 2003). Este razonamiento es igualmente aplicable cuando se tratan de implementar modelos de actuación que superan los estilos de trabajo tradicionales y estandarizados ¿Cómo es posible si asumimos un contexto de aprendizaje contrario a la innovación?

*No influye, parece que te puede influir, es más, en la forma de ser de los policías, influye la sociedad porque el Policía no es alguien que viene del cielo o de la estratosfera, es parte de la sociedad. Y tal y como es la sociedad, pues es el policía. Es decir, tanto en formación, como en cultura, como en hábitos y demás. Es decir, uno está en una unidad y los hábitos que tiene un policía de hace veinte años no son los mismos que ahora se tienen. E.M 11 Referencia 3 - Cobertura 0,28%*

En la mayoría de las ocasiones en las que se trata la cultura policial, su explicación lleva aparejado el calificativo “tradicional”. En este contexto, la siguiente referencia identifica la evolución en la Policía con su capacidad para adaptarse a los cambios sociales y nuevas demandas.

---

<sup>100</sup> Ver gráfico 12.



Como venimos viendo a lo largo de este trabajo, la Policía cambia organizacional y funcionalmente, en mayor o menor medida, incorpora nuevas tecnologías, formas más avanzadas de rendición de cuentas, estilos de trabajo proactivo, etc. No sin importantes resistencias y a partir de estructuras muy rígidas, donde precisamente los debates internos sobre los cambios en la demanda social, la legitimidad, o las limitaciones del abuso reactivo, son minoritarios.

*Yo creo que eso está un poco mitificado. La cultura policial, no es nada tradicional. Al contrario, como consecuencia de la adaptabilidad al medio, evolucionamos mucho más rápido que otras cosas. Otra cosa es las críticas que hagamos, lo que vociferemos, y dónde nos quiera ver la gente. Pero precisamente el cambio de la sociedad nos hace ser muy adaptables al ambiente. Enormemente adaptables. Somos muy camaleónicos en ese aspecto. E.M. 7 Referencia 6 - Cobertura 0,25%*

La disciplina, la jerarquía y el orden, son también, valores esenciales en la configuración de la identidad de las organizaciones de Policía, el sesgo militar es patente. En palabras de los entrevistados, se trata de racionalizar y asumir internamente aquello que defiendes en el exterior. Surge también la idea de conflicto interno, cuando el policía se ve obligado a acometer acciones con las que no está de acuerdo, o a actuar en contextos en los que caben cursos alternativos de acción. La vía de escape es el juramento realizado y la obligación de acatar las órdenes y la jerarquía organizativa. Puede que el policía se plantee si realiza su trabajo del mejor modo posible, en cualquier caso, el agente no puede cuestionar las decisiones de sus superiores. ¿Hasta qué punto el debate es necesario cuando se trata de impulsar un cambio o reforma policial? Un debate y participación bien articulados, claro está.

*Luego también, otro punto: cuando somos tan disciplinados, o tan rancios, es porque ten en cuenta que todos dependemos de eso, es la misma cuerda, la misma cuerda que hace que un vecino me obedezca es la que hace que yo obedezca a mi cabo, el cabo al sargento, si yo rompo eso, he roto las reglas del juego. Entonces es una forma de autodefensa nuestra, o sea yo me tengo que, joder, hay cosas que yo hago que no me gustan. Hay policías que no les gusta lo que hacen, entonces cómo te escudas, en el juramento que has hecho. E.M 2 Referencia 2 - Cobertura 0,24%*

La sociedad va cambiando, las políticas públicas responden a las nuevas demandas y en algunas ocasiones también las preceden. Así, un factor de cambio evidente en la actuación y organización policial tiene que ver con las políticas públicas en materia de seguridad y el cambio en los parámetros y contextos de desviación social.

*yo cuando entré aquí, las primeras operaciones que hacíamos eran las unas se llamaban [...] que eran unas que se hacían en la ley, famosa ley, habrás oído hablar, de peligrosidad social. Y eran pobres, maricones y drogadictos. Se llamaba así, y ahora estoy montando un servicio para luchar contra la homofobia. Fíjate el cambio. Ese es el problema un poco de la Policía, que siempre es, digamos, conservadora, porque si no, ¿cómo coño vas a defender las normas?.*  
E.M 2 Referencia 3 - Cobertura 0,21%

Del mismo modo se entiende que cada Cuerpo Policial, en virtud de su mandato y contexto de actuación tiene una cultura organizativa y funcional diferente. Independientemente de que se pueda identificar una dependencia administrativa común, o unos rasgos comunes en materia de actuación y organización.

*La cultura policial como tal es un concepto muy abstracto, qué quiero decir con esto. Que la cultura policial de Madrid, no es la misma que la de la Guardia Urbana de Barcelona. Y somos los dos, policías y demás. Ni la cultura policial de Madrid, es la misma que la de Policía Nacional o de la Guardia Civil. Existen nexos comunes, pero no es la misma.* E.M 4 Referencia 1 - Cobertura 0,24%

## 2.2. “Lo que nos diferencia”

Los entrevistados se identifican como un servicio público esencial, cuya razón de ser es satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Destacan el **riesgo y la inmediatez** en su cultura profesional. La Policía presta un servicio público rápido, disponible 24 horas, 365 días al año, este carácter se expone como contrapunto de otras instituciones públicas para las que el tiempo no es tan definitorio. Así, se expresa una percepción de falta de apoyo, especialmente por parte de otras partes de la Administración, y en ocasiones también por parte de los ciudadanos.

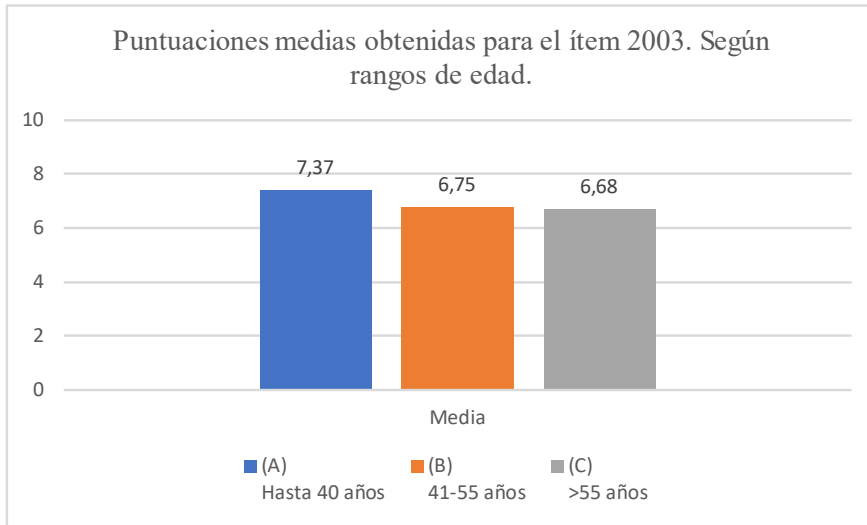
*Y nosotros somos muy desprendidos y muy generosos y vamos corriendo a toda velocidad con sirenas, aunque nos pueden matar en un golpe, a donde sea, para servir a quien sea. Y luego cuando tú pides algo, te ponen muchas resistencias, o sea yo soy un poco quejica en eso, no se nos apoya, muchas veces la población tampoco te apoya. E.M 1 Referencia 12 - Cobertura 0,28%*

Por tanto, son valores destacados por diferentes miembros de la organización, la asunción de riesgos, el deber de actuación, la rapidez, y la prioridad del servicio.

*Tenemos una cultura de servicio público, la gente de dentro, muy interiorizado, entonces nosotros cuando pasa una desgracia, una catástrofe, una necesidad, tenemos una cultura muy buena de improvisación y vamos corriendo y lo solucionamos todo, esa es la parte positiva de la organización. Que no lo han creado en estos años, sino que es una cosa innata, que se gana del contacto con los ciudadanos. E.M 1 Referencia 3 - Cobertura 0,34%.*

El riesgo asociado a su puesto de trabajo que perciben los policías es bastante alto, especialmente entre los más jóvenes (ver gráfico sig.)

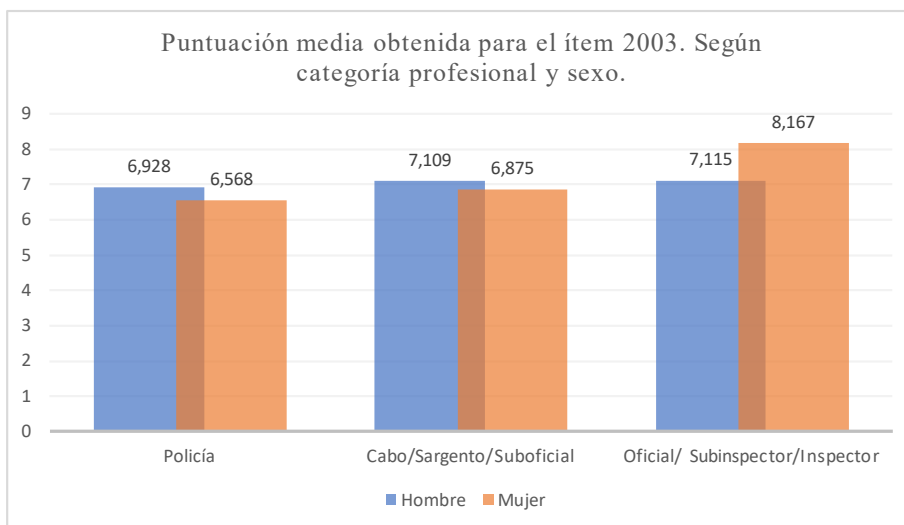
Gráfico 12. Pregunta 2003: ¿Cómo percibe el riesgo asociado a su puesto de trabajo?



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017). Realizada la prueba de significación T-Student para el contraste de las medias, existen diferencias significativas en el primer rango de edad (A) con respecto a B y C.

En cambio, no hay diferencias en el riesgo percibido, cuando consideramos el sexo. La sobreestimación del riesgo entre las oficiales mujeres, debe ser matizada por el hecho de que se trata de muy pocos casos (tan sólo 6 mujeres, frente a 53 oficiales varones).

Gráfico 13. Pregunta 2003: ¿Cómo percibe el riesgo asociado a su puesto de trabajo?



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017). No se observan diferencias significativas en el contraste de medias. Se recogen sólo 6 casos de mujeres para la categoría profesional más alta, 53 casos para hombres.

Tabla 21. Pregunta 2003. ¿Cómo percibe el riesgo asociado a su puesto de trabajo? Medias obtenidas en función de la escala y el sexo.

% Verticales		Escala Ejecutiva		Escala Técnica	
		(A) Masculino	(B) Femenino	(A) Masculino	(B) Femenino
<b>Total</b>	<b>1905</b>	<b>1627</b>	<b>219</b>	<b>53</b>	<b>6</b>
<b>C2003</b>	<b>1884</b>	1612	214	52	6
<b>Media</b>	<b>6,919</b>	6,953B	6,579	7,115	8,167
<b>Desviación</b>	<b>2,529</b>	2,519	2,772	1,676	1,169

Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017). Realizada la prueba de significación T-Student para el contraste de medias, obtenemos diferencia significativa en la escala ejecutiva, entre hombres y mujeres.

Una parte importante en la construcción de la identidad tiene que ver con la percepción individual de utilidad, de la importancia del trabajo realizado en situaciones de emergencia y de peligro para las personas. Esta sensación contrasta con la dificultad de los policías para percibir como propios los objetivos y resultados de la organización. Así, esa disociación se produce, en gran medida, por situaciones derivadas de problemas organizacionales que crean incertidumbre y frustración entre los policías

*Cuando yo entré de Policía Municipal, yo tenía 22 años, y yo no conocía la organización evidentemente, no conocía a nadie, claro, el primer día, el segundo, el tercero que ya me encuentro con... patrullando por la noche por las calles, con gente que te pide ayuda, que te abre sus puertas, que ves tú que tienes poder de arreglar las cosas. Te vas creando una cultura de que tú eres útil, independientemente de que la organización sea completamente inadecuada, malos ascensos, falta de sanciones disciplinarias, mal puestas, injustas... es decir, cosas que se pueden mejorar, que estaban mal, pero que los que entramos, lo que aprendemos y lo que mantenemos es cómo nos hemos relacionado con los ciudadanos como policías. E.M 1 Referencia 4 - Cobertura 0,61%*

En relación con la referencia anterior, la siguiente pone de relieve la visión de sí mismos que acompaña a los profesionales. El entrevistado sostiene la necesidad de entender la profesión como prestación de un servicio público cuyo objetivo es la prevención del delito, la resolución de problemas de convivencia o la vigilancia de las ordenanzas y demás disposiciones municipales. Pero la óptica primaria debe ser la de un trabajador de lo público, en este sentido, se critica que muchos agentes, se sientan agentes del orden o agentes de la ley como algo aislado para asumir un estilo policial “duro”, y funcionarios para justificar sus derechos y sus condiciones laborales.

*¿Cómo me veo yo prestando los servicios desde la policía? ¿Lo veo como una mera fuente de ingresos? ¿Lo veo como que vengo, hago y ya está...? Y eso para mí es cultura, es cultura de servicio público. Y luego de Policía, yo no soy Policía en primera instancia. Yo soy trabajador de lo público, a través de la Policía. Con sus características. Pero si yo no siento que mi servicio, es un servicio público de prestación de servicios, desde un entorno competencial que es el de Policía y me miro solamente como policía..., mi imagen es sesgada y reactiva. E.M 5 Referencia 5 - Cobertura 0,17%*

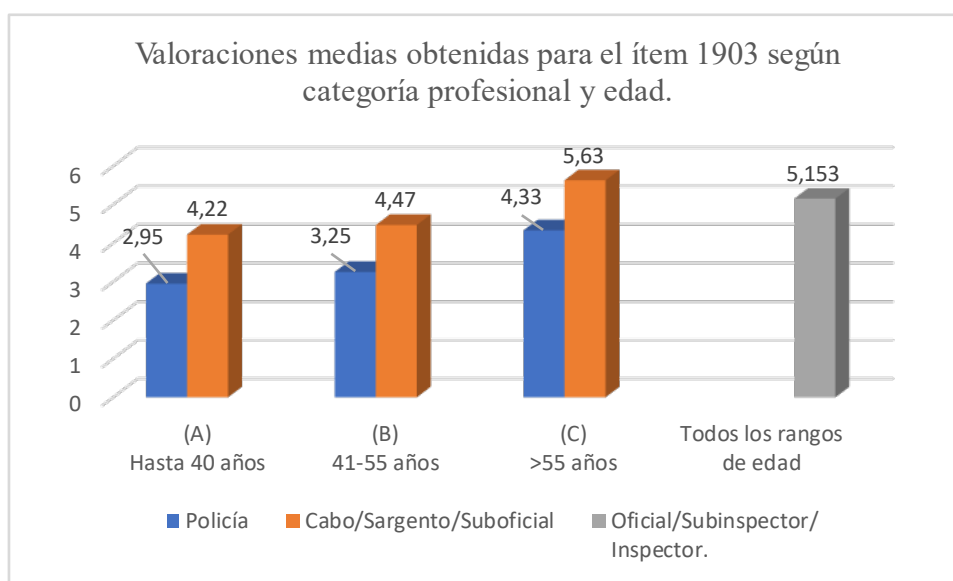
Otro aspecto fundamental en la construcción de la identidad policial tiene que ver con la política de recompensas. Como señala el siguiente informante, uno de los aspectos de reforma que directamente inciden en la cultura e identidad de la Policía es la imposición de distintivos y reconocimientos públicos, a según qué tipo de actuaciones.

*[...] digo la estrategia de la recompensa porque ahora la recompensa es al que hace una intervención arriesgada y no sé qué, no sé cuántos, no se tiene en cuenta al que levanta al señor de la cama y todos los días va porque le llaman de la emisora a levantar a una persona mayor y a acostarla. Referencia 1 - Cobertura 0,13%*

En general, la organización tiene una perspectiva negativa en cuanto a la política de recompensas y reconocimiento del trabajo. De los datos de ECL (2017) se deriva este malestar, no obstante, no sólo lo podemos atribuir, a la falta de reconocimiento del trabajo policial menos visible, a aquel segmento de su actuación que está más cercano a la realización de funciones sociales y asistenciales.

El nivel de desafección con la política de premios y recompensas, es muy alto en todos los que responden y particularmente elevado entre los policías de base más jóvenes, donde la media alcanza únicamente un escueto 2,95 sobre 10. No obstante la insatisfacción disminuye algo a medida que crece la edad y la posición jerárquica de quienes responden, como no podía ser de otra forma, ya que son precisamente estos últimos (oficiales y mandos intermedios de más edad) los que más se han podido beneficiar del sistema de premios y recompensas

Gráfico13. Pregunta 1903: En la organización se premia a las personas que se lo merecen y se reconoce el trabajo bien hecho.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017).

Tabla 22. Pregunta 1903. En la organización se premia a las personas que se lo merecen y se reconoce el trabajo bien hecho.

% Verticales	Total	Policía			Cabo/Sargento/Suboficial		
		Hasta 40 años	(B) 41-55 años	(C) >55 años	Hasta 40 años	(B) 41-55 años	(C) >55 años
<b>Total</b>	<b>1905</b>	<b>529</b>	<b>871</b>	<b>212</b>	<b>27</b>	<b>126</b>	<b>78</b>
<b>C1903</b>	<b>1895</b>	528	867	208	27	125	78
<b>Media</b>	<b>3,539</b>	2,953	<b>3.254A</b>	<b>4.327AB</b>	4,222	4,472	<b>5.628AB</b>
<b>Desviación</b>	<b>2,824</b>	2,791	2,713	2,942	2,979	2,796	2,077

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECL (2017). Realizada la prueba de significación T-Student obtenemos diferencias significativas entre los Policías mayores de 55 años y los otros dos rangos de edad, también entre los policías entre 41 y 55 años y los más jóvenes. En cuanto a la categoría de mandos intermedios, también encontramos diferencias significativas entre la valoración media obtenida para los agentes más veteranos y los otros dos rangos de edad.





### 2.3. La construcción de la identidad con relación a los cuerpos de Policía estatales.

Una parte importante de las referencias codificadas relacionan la identidad de Policía Municipal con la de los Cuerpos de Policía estatales. Más bien, afirman su propia identidad con relación a la Policía Nacional. Como sabemos una parte importante del debate sobre la reforma policial en nuestro país ha tenido como protagonistas a las policías locales. ¿Cuál debía ser su papel en el ámbito de la seguridad? ¿Se deberían mantener las competencias tradicionales o asumir progresivamente más funciones relacionadas con la seguridad ciudadana y los hechos delictivos? En este sentido, la mayoría de los entrevistados reconocen que la Policía madrileña, ha experimentado durante las últimas décadas una aproximación hacia un modelo de policía cada vez más centrado en la seguridad, al estilo de la Policía Nacional. De tal forma que se reivindican algunas particularidades que han definido a los agentes de la Policía Municipal, se reacciona contra los procesos de homogeneización, y se trata de reivindicar un papel separado para los Cuerpos estatales.

*Claro, si vas poco a poco acercándote a ese parecido, al final te crees que eres lo mismo. Nosotros tenemos que ser otra cosa, otra cosa completamente diferente, que lo éramos. Además es que las Policías Locales siempre han... han debatido mucho qué son, y han cambiado de modelo, pero son policías muy cercanos a los ciudadanos, ya te digo porque, porque los policías son vecinos de esa localidad, sus familias son de la localidad, cosa que no pasa en los cuerpos estatales. Se han criado aquí, conocen perfectamente los distritos, y eso sí que es un gran valor de las Policías Locales. Que las Policías Nacionales no lo tienen. E.M 1 Referencia 7 - Cobertura 0,54%*

Así, se identifica el año 2003, coincidiendo con la entrada en la alcaldía de Alberto Ruiz-Gallardón, como el inicio de una serie de políticas cuyo objetivo es situar a la Policía Municipal de Madrid cercana al modelo de Policía Nacional. La simbología, los colores corporativos, los escudos o el tipo de uniforme son elementos comúnmente utilizados para determinar la imagen policial. Una imagen más o menos militarizada, un uniforme orientado a la acción, u orientado al patrullaje y a la atención ciudadana, donde los números identificativos resultan visibles; son indicadores que inciden en las percepciones del ciudadano.

*Desde la llegada de Gallardón pues se intentó convertir a la Policía Municipal de Madrid en una copia del Cuerpo Nacional de Policía, dándole unas competencias, o intentando que asumiera unas competencias que no eran las suyas. Entonces los uniformes, los vehículos, las unidades que se crearon... el SECAI que eran como los de información, las Unidades Centrales de Seguridad que eran los antidisturbios, la Unidad de Coordinación Judicial, todo era buscar un poco la imagen del Cuerpo Nacional de Policía, pero entonces perdía su esencia la Policía Municipal y su trabajo real lo estaba desatendiendo. E.M 1 Referencia 1 - Cobertura 0,77%*

Tradicionalmente, la identidad de Policía Municipal de Madrid se ha construido sobre un modelo de proximidad y ayuda al vecino. Son las características propias de las Policías locales frente a las Policía estatales. Para reivindicar el papel propio de la Policía Municipal, el entrevistado recurre a la estadística relativa al número y porcentaje de avisos relacionados con problemas de convivencia. Si tenemos en cuenta estas estadísticas, en el año 2015, del tipo de avisos que se atienden por las Unidades Integrales de Distrito y son recibidos a través del 092 y del 112, se observa que un 56% (177.496) están relacionados con la Convivencia, el 31% (96.719) con la Seguridad Vial y el 13% (40.811) con la Seguridad Ciudadana. La clase de intervención que solicitan los ciudadanos de Madrid de la Policía Municipal, en más de la mitad de las ocasiones, son referidas a situaciones que afectan al desarrollo armónico de la convivencia. Esta información se puede consultar en el Plan Director de Policía Municipal de Madrid<sup>101</sup> de 2016.

*Lo que queremos es seguir manteniendo nuestra identidad de Policía Municipal que ha costado mucho trabajo labrarla pero que está ahí. Y que somos distintos. Y que no estamos sólo como Policía Nacional para atender determinados supuestos, nosotros estamos para, básicamente ayudar, de hecho, el sesenta y tantos por ciento de nuestras intervenciones están relacionadas con auxilio y ayuda al ciudadano, y es ahí donde tenemos que seguir en esa línea. E.M 6 Referencia 4 - Cobertura 0,31%*

---

<sup>101</sup> [https://diario.madrid.es/wp-content/uploads/2016/03/plandirector\\_version\\_web\\_final.pdf](https://diario.madrid.es/wp-content/uploads/2016/03/plandirector_version_web_final.pdf)

Otra idea que a menudo ha planeado en el imaginario de los agentes de Policía Municipal es la percepción de “hermano pequeño” o policía de segundo orden con relación a los Cuerpos estatales. En la actualidad, se asume que esta situación ha cambiado. Las condiciones laborales de los policías municipales propician que sus miembros tengan una buena posición. Respecto al rol, existe, como hemos visto, algo más de discrepancia. En un primer momento los ayuntamientos reclaman y consiguen incrementar las competencias en materia de seguridad local. Nos situamos en la época de Transición y principios de la década de 1980, en aquel momento, sí existía una idea de Policía Municipal como auxiliar de las Fuerzas de Seguridad del Estado. Por tanto, los primeros Ayuntamientos democráticos tratan de impulsar el papel de las Policías Locales, reclamando funciones e impartiendo entre sus integrantes una formación principalmente jurídica adaptada al nuevo régimen democrático.

*Nosotros, yo me acuerdo cuando empecé a trabajar, cuando tu ibas a una comisaría éramos los municipales, en ese tono... De hecho, todavía te siguen tratando como los municipales, pero no los municipales en sentido... como yo digo los nacionales, sino con un cierto deje despectivo. Y eso nos ha costado mucho trabajo cambiarlo con el trabajo del día a día, y es por donde hay que seguir, manteniendo nuestra cultura y nuestra línea de trabajo. E.M 6 Referencia 5 - Cobertura 0,31%*

No obstante, a pesar de incrementar su parcela de actuación y su independencia, parece que las Policías Locales continúan buscando su identidad. La pregunta en este punto sería ¿en qué medida las diferentes Unidades encarnan la identidad de la Policía madrileña? Es decir, sabemos que las Unidades Integrales de Distrito son las Unidades por excelencia de la Policía Municipal, que el trabajo preventivo a pie de calle, la proximidad y la inmediatez en la atención ciudadana, son señas características de estas unidades. ¿Y respecto a las Unidades Especializadas? Habrá miembros en la organización que reconozcan en las Unidades de Apoyo a la Seguridad (antiguas UCES), la identidad de Policía Municipal en cuanto soporte de la Seguridad Ciudadana cuando la Policía Nacional requiera su ayuda. Otros miembros rechazarán esta idea, y argumentarán que la verdadera naturaleza de la Policía Municipal radica en las competencias tradicionales, de conocimiento, atención y contacto vecinal, tratando de adaptar la función a la pluralidad y complejidad social de una ciudad como Madrid.

Así, reconocerán el trabajo de convivencia y prevención, agentes tutores o agentes de gestión de la diversidad, como portadores de la cultura policial de su organización.

*Es decir, durante muchos años, ha habido un modelo, donde..., como que había que demostrar, que somos policía de primera, y en ese demostrar que somos policías de primera, se acababa tendiendo a equipararse en los modos de hacer, a otro tipo de policía, como podía ser la Policía Nacional. Como que, hubiera habido una minusvaloración de fondo, en muchas de las estructuras políticas, de lo que es la policía municipal, que tenían que ver con la figura del alguacil, que tenían que ver con la figura del que regula el tráfico, y punto. E.P 2 Referencia 1 - Cobertura 0,82%*

### 3. ¿Qué es el modelo policial?

En el epígrafe segundo comenzábamos haciendo referencia a que cada uno de los mandos y responsables políticos entrevistados daba lugar con su relato, a una configuración de su propia idea y filosofía de actuación policial. Ésta partía de su conocimiento organizativo y funcional y de las carencias y fortalezas identificadas en la Policía. Pero ¿qué entienden los diferentes actores por modelo policial? ¿Cómo se utiliza esta categoría? En este sentido, analizaremos el uso que los entrevistados hacen de la categoría “modelo” y en algún caso recogeremos también definiciones directas. Nos parece que indagar en esta categoría es importante, pues el proceso de reforma estudiado pivota en torno a la idea de cambio de modelo policial.

La primera referencia expuesta, tiene que ver precisamente con el debate del que hablábamos en el apartado anterior. Qué son las policías locales, cuáles son sus rasgos definitorios. Se hace referencia a los continuos cambios de modelo, en este sentido, referidos a la actuación policial. Reformas que promueven una determinada forma de hacer el trabajo, como pueden ser aquellas políticas públicas que se centran en más acción reactiva, frente a políticas que pretenden implementar programas de Policía de Barrio, por ejemplo.

*[...] las Policías Locales siempre han... han debatido mucho qué son, y han cambiado de modelo, pero son policías muy cercanos a los ciudadanos. E.M 1 Referencia 5 - Cobertura 0,12%*

De nuevo en esta referencia la idea de modelo se relaciona con el trabajo de los agentes. Se critica<sup>102</sup> que en el Plan Director elaborado en el año 2015 y presentado en 2016, no se comunique adecuadamente qué se espera de los agentes en el desempeño de su día a día, tampoco cómo van a afectarles los cambios organizativos. En este documento de carácter programático, se recogen las pautas de actuación, pero también se apuntan cambios en las condiciones laborales y aspectos organizativos. Se pueden aportar a modo de ejemplo, planes para una mejor conciliación familiar, o la supresión y creación de nuevas Unidades.

---

<sup>102</sup> Así, cuando en los documentos políticos se recoge la filosofía de actuación o el modelo en cuanto cambio en la práctica policial, los agentes argumentan la necesidad de datos concretos y protocolos de actuación, sin interesarse demasiado en las teorías o experiencias comparadas que fundamentan dichas decisiones de reforma.

*Y eso es lo que nos está ocurriendo, que el modelo no está bien cocinado, no está bien detallado en el Plan Director, está detallado de una forma que no es accesible a la gente, al nivel cultural de la mayoría de la gente. E.M 10 Referencia 1 - Cobertura 0,14%*

En el siguiente discurso el entrevistado reflexiona sobre la evolución de la Policía Municipal, haciendo referencia al modelo policial como integración de las Unidades esenciales de la Policía madrileña y su desarrollo a partir de la adquisición de nuevas competencias y la creación de Unidades especializadas. En este sentido, nuestro informante identifica una falta de cohesión en el modelo (organización y función), caracterizado por la sucesión de reformas puntuales, dependiente de las ideologías de los diferentes gobiernos.

*[...] también cómo pasar de una organización atomizada, en la cual no hay una política, es decir, a mi juicio es uno de los grandes problemas de Madrid. Digamos que el modelo policial ha sido un modelo antiguo y básico, basado en antiguas unidades de tráfico por competencias y cómo se ha ido creando un modelo a base de pequeñas reformas. Pequeñas reformas que han dado como resultado otro modelo diferente, que es el que hay. E.M 2 Referencia 3 - Cobertura 0,20%*

En esta intervención, el modelo policial es, de nuevo, sinónimo de forma de hacer, de una actuación, determinada por una política policial que da lugar a la confrontación entre las diferentes dimensiones de actuación policial. Es decir, entran en conflicto, la dimensión de actuación reactiva con la preventiva. En la mayoría de los modelos policiales, entendidos como modelos de actuación policial, ocurre que una de las dimensiones trata de ser realizada sobre las demás. Precisamente, en la policía madrileña, el debate y los relatos sobre el modelo policial tienen que ver con la necesidad de equilibrio entre los dos tipos de actuaciones esenciales, la reactiva y la preventiva.

*Cuando estamos hablando de una cuestión como es la seguridad, entendida en su máximo espectro, no se pueden hacer singularidades apartando un modelo y cogiendo otro. O apartando un modo de hacer y cogiendo otro. Porque siempre tenemos los momentos donde se ponen en peligro la integridad de las personas o la seguridad de los bienes, que va a provocar siempre una respuesta reactiva. Con lo cual, tienes que provocar la simbiosis en tener una estructura siempre reactiva, siempre tienes que tener un modo de hacer, siempre no, la idea es hacer*

*un modo de hacer comunitario, para intentar no ser preventivo, sino anticiparnos al riesgo, que para mí es un escalón bastante más superior. E.M 8 Referencia 1 - Cobertura 0,30%*

En la siguiente referencia encontramos un discurso diferente a los anteriores. La persona entrevistada identifica el modelo policial con la idea de sistema. Es decir, cómo se configuran, en cuanto su dependencia orgánica y funcional, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Por primera vez, no se identifica el modelo policial con la forma de trabajo, sino con una definición de la distribución orgánica y funcional de los diferentes Cuerpos policiales, que da lugar al modelo de seguridad estatal.

*El modelo policial no es tanto la metodología de trabajo, la táctica que la policía tiene que emplear. Sino que el modelo policial es algo mucho más institucional, que tiene que ver con la estructura que el Estado ha dado a la prestación del servicio de seguridad. Y lo ha dividido en los tres niveles, el nacional, el autonómico y el local. E.M 7 Referencia 1 - Cobertura 0,19%*

Directamente relacionado con la definición anterior, el entrevistado señala, que también las políticas públicas en materia de seguridad y de actuación policial son confusas a la hora de definir las reformas. **Se critica que se hable de hacer de la Policía Municipal de Madrid una Policía Comunitaria.** La Policía Municipal de Madrid pondría en práctica formas de actuar y actitudes en consonancia con las definiciones de la filosofía de Policía Comunitaria. Por tanto, se pone en valor una **distinción conceptual** importante, no aspiraríamos a ser una Policía Comunitaria, sino que tratamos de implementar un modelo de hacer Policía (*Policing*) Comunitaria.

*Pero... son eso, estrellas que lanzo cuando accedo al gobierno, bajo una percepción, yo creo que equivocada, porque no es ser un modelo de policía, es un modo de hacer policía. E.M 8 Referencia 3 - Cobertura 0,08%*

Puede generarse cierta confusión, ya que cuando los entrevistados hablan de modelo policial, generalmente se refieren al modelo de actuación policial. Como hemos venido exponiendo, **las dificultades para substantivar el quehacer policial (*Policing*)**, son sin duda un componente que dificulta la comprensión del cambio. Sobre todo, cuando la tradición de reforma en cuanto a la filosofía de actuación que trata de implementarse es de origen anglosajón.

*A ver, nuestra policía ha hecho muchas tareas que son de Policía Comunitaria, pero no había un modelo de Policía Comunitaria reconocido como tal. Y entonces, al no sentirse reconocidos en las propuestas que podamos estar haciendo ahora, tienen por tanto que ver con resistencias. Como que no estaban institucionalizadas esas labores... Claro, no estaba nombrado el modelo, ni por tanto, asimilado, las acciones y los planteamientos al propio modelo. Lo cual quiere decir, que era difícil poner en marcha, algunas experiencias que son muy valiosas como la de la mediación policial o la de los agentes tutores. Como que eran una especie de cuestiones, que bueno, está bien que se haga, pero no se situaba integrado dentro del modelo. E.P 2 Referencia 2 - Cobertura 1,13%*

Nos gustaría terminar este apartado con la reflexión enunciada por Oliva Gil (1994) a propósito de la noción de modelo policial, éstos se enuncian como un conjunto de nociones breves, a menudo eslóganes atemporales, pero con el objetivo de implementar **cambios concretos en las actuaciones policiales**, en contextos singulares de tiempo y espacio, ajustados a la cultura e idiosincrasia de la comunidad a la que sirven.



## **4. La reforma en la Policía Municipal de Madrid.**

Hasta aquí hemos expuesto aquellos elementos que desde la óptica y el contexto de reforma tienen que ver con el trabajo policial, con aspectos culturales y con la interpretación del modelo policial.

Entendemos que este contenido constituye un antecedente importante desde el que explicar el fenómeno de cambio y reforma policial desde dentro. Volviendo a la exposición de datos, en el momento de codificar los discursos decidimos establecer una distinción entre los relatos de los responsables políticos y los de los mandos policiales, para singularizar ambas perspectivas. Del análisis realizado derivaba que el discurso político se centraba en justificar las reformas desde una perspectiva ideológica. Por su parte, los mandos policiales realizaban un relato de las reformas planteadas desde su significado para la Policía, los objetivos identificados y el cómo llevarlos a la práctica, haciendo referencia en este último aspecto, a la implementación de cambios concretos. El contraste que se podrá apreciar entre los discursos políticos y policiales resulta clave en la exposición y explicación del fenómeno que estamos investigando.

### **4.1. La justificación del cambio. Especial referencia al relato de los responsables políticos.**

En este epígrafe expondremos las principales referencias que justifican el cambio propuesto en la Policía Municipal de Madrid. Como sabemos, la iniciativa para la reforma es de índole político, en un contexto marcado por la incertidumbre y la tensión con una parte importante del colectivo policial. Así, el modelo policial que la nueva corporación municipal propone es el de Policía Comunitaria. Las referencias recogidas a continuación explican la necesidad de un cambio general en la Policía, y de por qué se estima que el modelo de Policía Comunitaria es la opción adecuada.

La toma de decisión política se asienta evidentemente en un programa político, marcado por una orientación ideológica. Cuando presentamos el estado de la cuestión en la actualidad, tuvimos ocasión de presentar una clasificación en la que se identificaban tres modelos de prevención delictual en función de diferentes ideologías políticas, ésta misma clasificación puede servir de base a la hora de explicar las intervenciones de los entrevistados.

En primer lugar, los decisores políticos identifican la labor de Policía Municipal con la prestación de un servicio público que responda a las necesidades de la población. Más adelante veremos cómo una parte importante de las reformas policiales se vinculan con la idea de policía a la carta. En este sentido, diferentes iniciativas de cambio han tenido como destinatarios grupos sociales específicos, cuyas necesidades particulares, no han sido tradicionalmente objeto especializado de la labor policial. El ejemplo más claro es la creación de la Unidad de Gestión de la Diversidad, que tuvimos ocasión de exponer en el epígrafe dedicado a la presentación de la policía madrileña. Además, Madrid presenta unas problemáticas y unos índices de conflictividad completamente distintos en cada distrito, e incluso dentro de los diferentes barrios dentro del mismo distrito; piénsese por ejemplo en la heterogeneidad que reúne el distrito de Tetuán, donde se encuentran tanto la zona comercial y de oficinas de alto standing de Azca, como barrios tan populares como Berruguete o La Ventilla. Así, la tarea de configurar Unidades de Policía Comunitaria adaptadas a las necesidades de los 21 distritos se plantea difícil.

*Hay algunos barrios que tienen tasas de criminalidad considerables, de las más altas de la ciudad, y tal. Pues te encuentras que la gente lo que denuncia es un abandono institucional histórico, o sea, que no es una cuestión de ahora, es una cuestión de que son barrios marginales, y en ese sentido no han tenido el papel central que han tenido otros barrios, y por tanto, no se ha prestado esa atención. Entonces se generan situaciones como con mucho..., mucho deterioro, mucho lastre. E.P.1 Referencia 7 - Cobertura 0,46%*

El segundo aspecto importante dentro de la justificación tiene que ver con el debate en torno a qué es trabajo policial, qué tipo de actuaciones son más definitorias a la hora de conformar el rol policial y por qué. Quizá la mayor complejidad resida en establecer qué tipo de papel y qué labores entran dentro del propio imaginario de los agentes.

*Vamos a ver, yo siempre, cuando he planteado los cambios, decía que la toma de decisión era responder a cuatro parámetros. El primero es las necesidades de la población. El segundo tiene que ver con el programa de Ahora Madrid, que los ciudadanos han dicho que lo lideremos. El tercero tiene que ver con los propios profesionales, policías, que tienen que ver con si eso es trabajo policial, o eso no es trabajo policial. Y la cuarta categoría, es que sea vinculado, a lo que es el trabajo municipal. E.P.2 Referencia 4 - Cobertura 0,76%*

Por tanto, si conectamos con ciertos criterios recogidos en el epígrafe teórico dedicado a la reforma policial en la agenda política, podemos observar cómo los impulsores políticos del cambio tienen una forma específica de pensar la función policial, que afecta a las **actitudes** y cultura de trabajo de la organización. Este paradigma de pensamiento determina la forma de entender la seguridad, y el rol policial se vincula a un modelo específico, en este caso, la Policía Comunitaria.

*Cuando nosotros empezamos a pensar, en el modelo de Policía Municipal que queríamos, y lo que íbamos preguntando a policías, leyendo, estudiando, hablando con expertos, y tal, pues nos parecía que tenía que ser, o sea que es el que más cuadra con lo que es Policía Municipal, en el año 2016. E.P.2 Referencia 2 - Cobertura 0,45%*

Precisamente uno de los principales interrogantes es la posibilidad de implementar un modelo de actuación policial comunitario en Madrid. Aceptando que la configuración y el mandato de las policías locales son en teoría compatibles con esta filosofía de trabajo. Veremos cómo la existencia de una serie de estructuras organizativas y funcionales previas, dificultan la implementación de esta forma de hacer policía, en tanto su formulación política inicial parece demasiado ambiciosa.

*Una pregunta que yo he hecho sistemáticamente, cuando he estado trabajando el Plan Director, con las decenas de policías que me he ido viendo de distintas cosas, es, si el modelo de Policía Comunitaria entronca en su esencia, y en su operatividad, y en su funcionalidad, etc., etc., con un modelo de Policía Municipal. E.P.2 Referencia 3 - Cobertura 0,49%*

El tercer aspecto importante son los ciudadanos y la idea de ciudad. En lo que respecta al público, desde diferentes ideologías políticas se ha impulsado la participación de los ciudadanos en asuntos públicos, también en el caso de la seguridad. La Policía Municipal de Madrid ya contaba con un claro ejemplo a través de un Plan impulsado a principios del año 2015. El *Plan Participa en tu seguridad*<sup>103</sup> se presenta como una iniciativa concreta, que es implementada por parte de una serie de unidades especializadas. En este contexto, la Policía planteó tres ámbitos de actuación fundamentales, “*Seguridad para todos*”, “*Envejecer seguro*” y “*El aula en la calle*”.

La particularidad en la actual legislatura es que, inicialmente se presenta una reforma en términos generalizados sobre el ser, sobre las actitudes y valores policiales, tratando de superar iniciativas o programas específicos sobre las formas de hacer. Sin valorar su viabilidad, hemos observado, que la iniciativa política propone reformas más allá de programas concretos, y que, desde una perspectiva policial, organizacional y de colectivo profesional, esto **supone un cuestionamiento** de aspectos funcionales y simbólicos que habían permanecido intocables durante muchos años.

*[...] sí que había un planteamiento general, por el cual se entendía que se tenía que generar de alguna forma, un cambio, bueno, pues, sin..., no se trata de hacer una enmienda a la totalidad, sino de decir: vamos a ver qué cuestiones no están funcionando y vamos a intentar..., porque digamos que la cuestión de la participación ciudadana es un elemento transversal de las diferentes políticas que se quieren poner en marcha, entonces vamos a ver cómo podemos introducir ese elemento, la participación ciudadana en cuestiones de seguridad. E.P.1 Referencia 6 - Cobertura 0,50%*

Así, se identifica el Plan Director de 2017, como el vehículo para presentar y comunicar a nivel interno y externo, las ideas que la nueva corporación planteaba en torno a la seguridad y los cambios iniciales que se realizarían en la Policía Municipal. Más adelante nos preguntaremos si este documento de carácter programático cumplió su función, si los agentes fueron capaces de comprenderlo, y qué tipo de consecuencias se suscitaron.

---

<sup>103</sup> [https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Emergencias-y-seguridad/Policia-municipal/Direcciones-y-telefonos/Participa-en-tu-seguridad?vgnextfmt=default&vgnextoid=aa1561cca626c310VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextchannel=d876bb21278fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&WT.ac=Participa\\_en\\_tu\\_Seguridad](https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Emergencias-y-seguridad/Policia-municipal/Direcciones-y-telefonos/Participa-en-tu-seguridad?vgnextfmt=default&vgnextoid=aa1561cca626c310VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextchannel=d876bb21278fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD&WT.ac=Participa_en_tu_Seguridad)

*La primera tarea un poco que abordamos fue la redacción del Plan Director de Policía Municipal. Donde ahí, sí que hablábamos un poquito sobre cómo entendíamos el concepto de seguridad. Fue para nosotros también la manera de afrontarlo, es no tanto pensar en Policía Municipal, sino pensar en términos de ciudad. Una vez que teníamos ese marco ciudad, hablar de cómo entendíamos la seguridad, en sentido amplio e integral. Y, qué papel podía cumplir Policía Municipal dentro de ese modelo. E.P.3 Referencia 2 - Cobertura 0,68%*

En este contexto, la formulación del modelo policial pretendido toma en cuenta la idea global de ciudad, el significado de la seguridad desde el enfoque de una opción política diferente, y que trata de integrar el servicio policial junto al resto de servicios municipales.

*En principio, era poner en juego el mandato que nosotros tenemos, con un modelo de ciudad, con una manera de entender la identidad municipal, con una manera de entender el servicio público, y eso ponerlo en contraste con la propia Policía Municipal, para un poco valorar cuál era el modelo por el que queríamos apostar. E.P.3 Referencia 5 - Cobertura 0,43%*

Un elemento clave será la conexión entre el diseño y formulación de políticas, por un lado, y su implementación. Es decir, entre la idea y la táctica. Lo que se traduce en la conexión e interacción entre políticos y mandos policiales.

*La pregunta que nosotros teníamos encima de la mesa, era qué tipo de Policía Municipal queréis vosotros, los que estáis hablando de muchos conceptos, proximidad, policía de barrio, policía más cercana, pero eso tenía que estar formulado. E.P.3 Referencia 1 - Cobertura 0,33%*

Con relación a la iniciativa política expuesta y a las diferentes resistencias que iban surgiendo desde el comienzo de la legislatura, nos interesaba preguntar sobre aspectos relacionados con la legitimidad de las reformas. Ya que durante el periodo previo de observación participante percibimos que efectivamente el mandato democrático del nuevo gobierno era evidente, sin embargo, la aceptación en el interior de la organización no estaba tan clara. En palabras de diferentes mandos policiales surgía la idea de que había que *ganarse a los agentes*. En este sentido, como veremos en la discusión de los resultados, no está claro si la participación de los agentes en fases iniciales de la reforma

es una variable significativa para dotar de legitimidad los cambios en una organización jerárquica, en la que opera el ordeno y mando. Si embargo, sí parece que el liderazgo de ciertos altos mandos y mandos intermedios podía resultar más efectivo. La pregunta es ¿a quién tenían que convencer e involucrar los deciores políticos?

*[...] era evidente que teníamos que poner en diálogo ese mandato, con la propia Policía Municipal, es decir, tanto con la nueva Dirección que habíamos nombrado nosotros, como con los mandos. Y también hicimos el intento de que participaran el mayor número de agentes. Es cierto, que a veces también un poco por las prisas, esa metodología hacia dentro podía haber sido más participativa.*

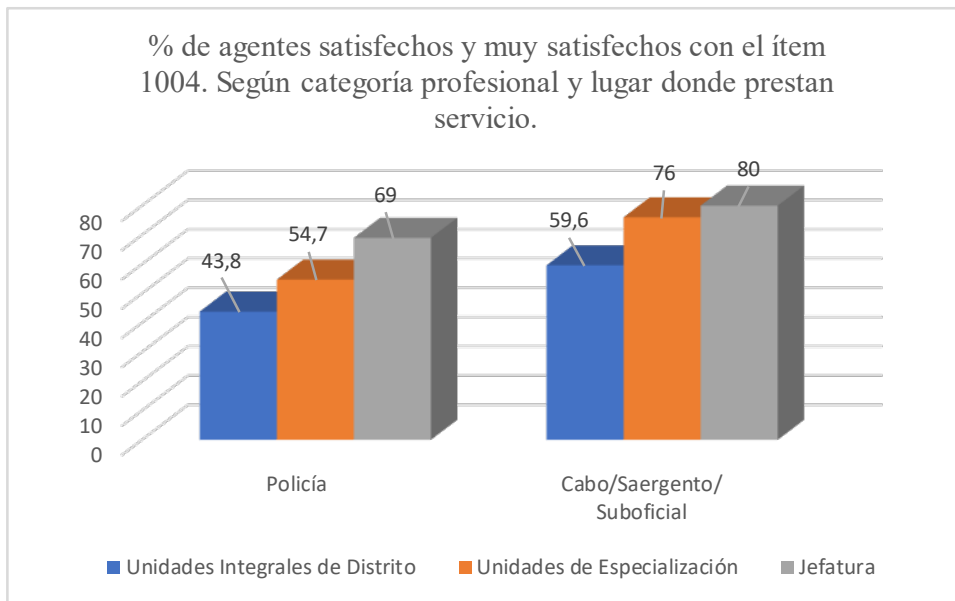
E.P.3 Referencia 4 - Cobertura 0,51%

Respecto a la valoración que otorgan los agentes a la participación y consulta sobre aspectos que afectan a su función y condiciones laborales exponemos los datos de ECL derivados de las preguntas 1004 y 1102.

En general los agentes de base que prestan servicio en las Unidades Integrales de Distrito muestran mayor descontento con estas cuestiones. Igualmente, los niveles de satisfacción son mayores cuando la pregunta hace referencia a la expresión de opiniones y sugerencias que tienen como destinatario al superior inmediato.

En el gráfico siguiente se puede apreciar la significativa evolución de las respuestas de quienes se muestran satisfechos con “la libertad para expresar opiniones, ideas y preocupaciones a todos los niveles de la Organización”, la satisfacción de un 44% de los agentes de base en las Unidades de distrito, está en las antípodas del 80% de satisfechos entre los mandos intermedios en Jefatura. Estos se sienten libres para opinar, mientras que aquellos hemos de inferir que se sienten significativamente coartados en su libertad de expresión.

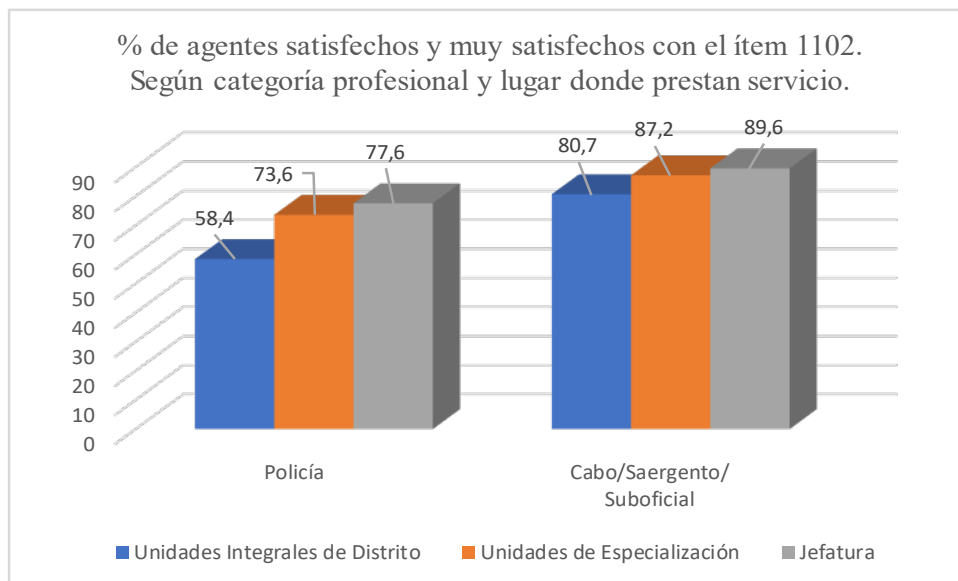
Gráfico 14. Pregunta 1004. La libertad para expresar opiniones, ideas y preocupaciones a todos los niveles de la Organización.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECL (2017). % de agentes de la escala ejecutiva, según categoría profesional y lugar donde prestan servicio que valoran entre 6 y 10 puntos la pregunta 1004.

Todo ello no es sino el resultado de la experiencia que tienen con la receptividad que muestra el superior inmediato por las sugerencias que se le plantean encaminadas a mejorar el trabajo, que siguen la misma o parecida escala ascendente a medida que se pasa de las Unidades a Jefatura y se va ascendiendo en la jerarquía policial (Ver gráfico sig.)

Gráfico 15. Pregunta 1102. Mi superior/a inmediato/a muestra interés en las sugerencias que se le plantean para mejorar el trabajo.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017).

Finalmente, realizamos en NVIVO una consulta sobre la frecuencia de palabras en los siguientes nodos seleccionados, se solicitaron las 30 palabras más recurrentes con una extensión mínima de 6 letras.

El primer Nodo seleccionado incluye todas las referencias codificadas con relación al cambio en la Policía Municipal en los discursos de los decisores políticos. La justificación, la necesidad y explicación de un cambio en términos globales.



Imagen 7. Resultado de consulta de frecuencia de palabras en forma de marca de nube. Responsables políticos



Fuente: Elaboración propia NVIVO10.

Se repite la búsqueda, y en este caso el nodo seleccionado incluye todas las referencias codificadas con relación al cambio en la Policía Municipal en los discursos de los mandos policiales. El significado e interpretación que dan a los cambios planteados y los objetivos concretos que se plantean. Esta imagen nos permite introducir el siguiente apartado dedicado precisamente a la interpretación del cambio por parte de los mandos policiales entrevistados.

Imagen 8. Resultado de consulta de frecuencia de palabras en forma de marca de nube. Mandos policiales.



Fuente: Elaboración propia NVIVO10.



## **4.2. La explicación del cambio. Especial referencia a los discursos de los mandos policiales.**

Uno de los aspectos más complicados a la hora de abordar este proceso de investigación, ha sido la gran cantidad de conceptos que surgían en torno a la idea de reforma. Como veremos se habla de cambio de actitud, necesidad de unos valores diferentes, cambiar la filosofía de trabajo, un nuevo modelo policial, una cultura y una implicación diferente, entre otros. En gran medida todas estas ideas enriquecen el proceso, pero también lo obstaculizan. Ya que hacen complicado identificar un cauce de sistematización y actuación claro.

Para tratar de ordenar las ideas y facilitar la exposición de los resultados, optamos por realizar un análisis detallado de cada discurso a la vez que clasificábamos las referencias en el nodo principal (*cambio en la PMM*, con 123 referencias codificadas) y en tres nodos secundarios. Estos nodos descendientes clasificaban las referencias en función de tres temáticas: ¿Qué significa el cambio para los mandos entrevistados? (42 referencias codificadas); ¿Qué objetivos deben marcarse? (24 referencias codificadas); ¿Cómo ejecutamos los cambios? (57 referencias codificadas).

### **4.2.1. El significado del cambio.**

En este epígrafe trataremos de desentrañar los significados y diferentes interpretaciones que los mandos policiales atribuyen a la reforma en el ámbito de estudio. Así, integramos diversas ópticas sobre la significación del cambio para los miembros de la escala técnica entrevistados, que lejos de ser excluyentes ofrecen un conjunto de ideas complementarias desde la vivencia de los expertos.

Se conjugan, por una parte, y partiendo de la dilatada experiencia de los entrevistados, la reflexión general sobre qué implica el cambio en la Policía, y por otro lado, la interpretación concreta que dan a las reformas que desde la iniciativa política se proponen en este caso.

Expondremos las referencias codificadas siguiendo las variables clave identificadas por los entrevistados. Las ideas fundamentales pivotan en torno a: “reforma como cambio cultural”; “reforma como cambio en las actitudes y valores”; “reforma como cambio en

las actuaciones y en la estructura policial”; y, “reforma como adaptación y mejora constante”.

En general podemos decir, que existe unanimidad a la hora de reconocer que es necesario establecer cambios en la Policía madrileña. Si bien, es difícil determinar si estos deben plantearse como una reforma general, mediante una filosofía o modelo hacer policía que afecte a la cultura organizativa, o bien, entenderse como programas de mejora puntuales. Parece que la idea de reforma policial entronca con una visión de corte político sobre la reestructuración de la cultura de trabajo policial y la adaptación a la demanda social cambiante y diversa. Como señalan Díaz y Desbiens (2011:1), la policía enfrenta una clara paradoja:

*Through the most recent reforms of the police, including community policing, the authors offer a portrait of an institution that must deal with two conflicting and paradoxical situations. On one hand attempts at reform to meet the requirements of public safety on the other hand, a professional body stubborn to changes that must fight against an adaptive criminality.*

En lugar de asumir este concepto general de reforma, que en cierta medida implica una reacción o ruptura con el modelo de trabajo o de función policial mayoritaria desempeñada hasta ese momento, algunos mandos interpretan los cambios desde la implementación de mejoras continuas.

*El reto es importante sobre todo por tres cuestiones. Uno, el tamaño que tiene Madrid, es decir, el tamaño, es una ciudad enorme, con ocho millones de turistas anuales. Con una diversidad cultural, económica y social enorme. Y también como parte de un modelo que a mi juicio es un modelo equivocado, autoritario, un modelo basado más en el control que en la prevención directamente. E.M. 2 Referencia 1 - Cobertura 0,18%*

La reforma policial implica establecer una continuidad y un nexo con las actuaciones pasadas que otorgue validez. Así, si asumimos el argumento de la evolución y la mejora constante como variable explicativa del cambio policial, los agentes dan importancia a la continuidad. La sensación de ruptura con la cultura de trabajo y las estrategias pasadas

pueden dar lugar a una visión negativa y a resistencias frente a los cambios propuestos, ya que estos suponen que lo que se ha venido haciendo hasta el momento era incorrecto. En este sentido, puede ser más sencillo implementar cambios e innovaciones puntuales, que modelos de reforma más ambiciosos, que por otra parte corren el riesgo de ser vistos como una enmienda a la totalidad.

*Hablo de mejora continua, esté quien esté, sea quien sea. Cualquier iniciativa, para acometer cualquier problema que pueda solucionar o paliar los problemas que puedan tener los ciudadanos, es una línea continua. Esa es mi percepción del Plan Director, y además, creo que así la tengo que ver, si no, estaría diciendo que hasta ahora he estado haciendo lo que no debía.* E.M. 7 Referencia 2 - Cobertura 0,25%

La siguiente referencia entiende el cambio policial como algo unido a las circunstancias y al contexto de la organización. Es decir, encuentra su explicación en variables ambientales, externas a la organización. A medida que cambia la sociedad, las demandas sociales, y los aspectos culturales y políticos, la policía se adapta a las nuevas circunstancias. En esta línea, la teoría de la contingencia evidencia cómo las organizaciones son capaces de adaptarse a su entorno bajo circunstancias en las que los objetivos y tácticas organizacionales están especialmente ligadas y limitadas a las demandas de dicho entorno (He, Zhao y Lovrich, 1999). Así, las reformas policiales, se han explicado desde la innovación y adaptación al entorno, fundamentalmente en el estudio de las principales estrategias y desarrollos ligados a la actuación policial, como son la Policía Comunitaria, la Policía Orientada a la Resolución de Problemas, o la Policía de Tolerancia Cero.

*Pero todo eso, va generando un cambio en la mentalidad del policía que se va adaptando a los nuevos tiempos, a la sociedad, a todo. A la comprensión del problema y de los problemas que van surgiendo nuevos. Es decir, problemas y ámbitos nuevos. Todo es conjunto. Que un equipo de gobierno pretenda, quiera orientar la Policía. La Policía se orienta, pero todo es como cambiar la sociedad, es decir, la Policía se orienta y trabajaremos más en Policía Comunitaria y demás, pero la Policía, pues será mucho más abierta porque la sociedad es mucho más abierta, todo va en conjunto.* E.M.11 Referencia 2 - Cobertura 0,36%

En esta línea, los argumentos de reforma policial se centran en la capacidad de adaptación y de detección de las demandas de los ciudadanos. Como comentábamos al principio la adaptación implica ser capaz de captar y canalizar las demandas del entorno, más aún en una organización tan constreñida por las necesidades sociales. Por lo tanto, una parte importante de la significación que debe otorgarse al cambio en Policía municipal depende de los destinatarios del servicio público.

*¿Qué tipo de policía quieren los ciudadanos de Madrid? Porque a lo mejor nosotros estamos empeñados en tener una unidad de gestión de la diversidad, y los ciudadanos de Madrid no la ven necesaria. Y quieren más policías antidisturbios. O al revés, o vamos a los distritos. A lo mejor los distritos quieren más policías en las calles y no policías en las oficinas. O sea, elaborar una serie de ítems, hacer algún sondeo, para entender qué es realmente lo que la sociedad está demandando de la Policía. Nosotros podemos tener como técnicos, una serie de criterios que debemos de abordar, y otra situación sería el cómo lo planteamos, o cómo lo desarrollamos en los distritos, en los barrios, en el global de la ciudad. E.M.4 Referencia 1 - Cobertura 0,48%*

Avanzando en el análisis de la codificación en la siguiente referencia identificamos las ideas de estructura y cultura policiales. La primera hace referencia al organigrama de Policía, lo que incluye la distribución espacial y la asignación de los policías a una Unidad, sección o departamento determinado. En cuanto a la referencia a la cultura policial, remitimos al capítulo dos de la exposición de datos, donde explicábamos con más detalle qué implica esta idea en la Policía madrileña.

*Dentro de la reforma policial, aparte de la estructura, que es lo que es más visible muchas veces, lo que realmente tiene más enjundia o tiene más trascendencia es el cambio de cultura policial que eso es lo más complicado de conseguir. E.M. 3 Referencia 1 - Cobertura 0,29%*

Las referencias al cambio cultural en el contexto de reforma son frecuentes. En este sentido, algunos mandos harán referencia a la cultura policial en términos generales, mientras otros hablan de forma específica de cambio en la cultura de trabajo. Así, la cultura de trabajo se identifica con las dinámicas de funcionamiento, con el quehacer de la Policía.

En este caso, se reconocen inercias de trabajo muy consistentes, en una Policía caracterizada por estilo de trabajo reactivo y mecanizado, y también por una idea de servicio público que en pocas ocasiones implica una toma de conciencia sobre la propia función. Otras variables de cambio cultural en la Policía implican ir consiguiendo mayores niveles de heterogeneidad en la organización o incluir nuevos valores que complementen los tradicionales.

*[...]yo creo que es cambiar la dinámica del funcionamiento. La cultura que hace que una organización vaya con una evolución autónoma, cambiar ese mecanismo para poner unos valores diferentes. E.M.1 Referencia 1 - Cobertura 0,16%*

Precisamente en este contexto, surge el debate en torno a la importancia otorgada cumplimiento estricto de las instrucciones y protocolos. Sin duda, constituyen un instrumento esencial para modelar las actitudes. Efectivamente las órdenes suponen un elemento de planificación que determina las estrategias de actuación, no obstante, existe un componente personal y discrecional en cada intervención. El cambio opera cuando los agentes asumen la cultura de servicio público, así como cuando toman conciencia y asumen el tipo de función policial que realizan o deberían realizar.

*Con un cambio de personas al mando de los servicios y un cambio en las instrucciones se consigue que cambien las actuaciones o se puede conseguir que cambien las actuaciones. Pero eso no es tan sencillo, al final la manera de actuar, las costumbres policiales son mucho más complicadas de cambiar y no solo con eso se consigue el cambio. E.M. 3 Referencia 3 - Cobertura 0,41%*

Siguiendo con la idea de costumbre, en muchos casos, una reforma policial implica ser capaz de ganarse el favor de los agentes, y que estos sean conscientes de la posibilidad de asumir la necesaria discusión sobre la función policial y, por tanto, de cambiar ciertas dinámicas e inercias tradicionales en lo que respecta a la organización y al trabajo. De nuevo encontramos referencias relacionadas con “siempre se ha hecho así”, u “organización con una evolución autónoma”.

*[...] no un proceso, donde no sabemos hacia donde nos dirigimos, pero como tenemos una cultura que se ha hecho siempre, pues se hace de esa manera sin ver hacia dónde te diriges. Entonces cambiar esa mentalidad es lo más complicado que estoy encontrando. E.M.1. Referencia 2 - Cobertura 0,21%*

En este contexto, asumir como necesario el debate en torno al quehacer policial y a la posibilidad de enmarcar la filosofía de actuación dentro de un paradigma o modelo concreto como el de Policía Comunitaria, conlleva, según los entrevistados, cambios más profundos que alcancen actitudes y hábitos, aspectos culturales. El cambio policial implica un cambio en la concepción del trabajo que hacen los policías, qué trabajo hago, y cómo debería hacerlo. Así, la cultura de policía municipal recibe la reforma en torno a la Policía Comunitaria con cierta resistencia.

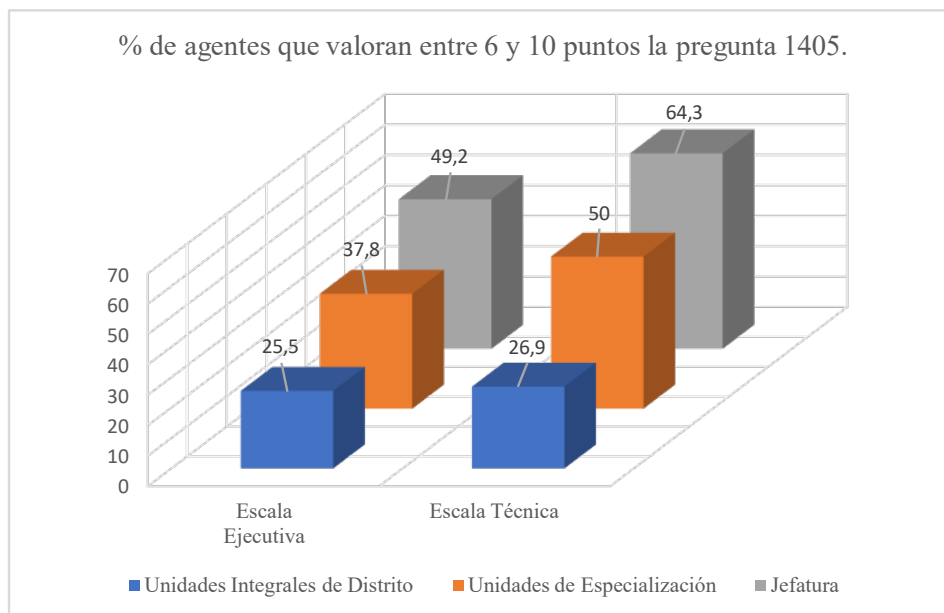
La necesidad de transmitir que existen múltiples formas de actuar, parte de la toma de conciencia sobre el *policing*, pero también, del conocimiento de la propia organización de Policía. Si las unidades actúan como departamentos independientes y si se desconocen las diferentes unidades y su desempeño, es complicado tanto que el policía tome conciencia, como que sepa qué espera la organización de su trabajo.

*Pero sí hay que cambiar un poco la cultura interna de la propia organización, y entender, todos tenemos que entender, que hay acciones que nos van a evitar en algunos casos, ir en reacción. Con lo cual, vamos a trabajar de forma diferente. Pero, combinemos las dos culturas. No nos dediquemos sólo... Nuestra formación, y nuestra cultura policial, sólo va encaminada a la reacción, al comunicado, a dar vueltas con el patrulla. E.M.5 Referencia 1 - Cobertura 0,13%*

Según los datos obtenidos de las respuestas a la pregunta 1405 de la Escala de clima laboral (ver gráfico sig.), poco más del 25% de policías, mandos intermedios y altos mandos que prestan servicio en las Unidades Integrales de Distrito tienen un conocimiento bueno o muy bueno sobre lo que se hace en otras partes de la organización. O lo que es lo mismo, las tres cuartas partes de los agentes no lo tienen.



Gráfico 16. Pregunta 1405. Valore el nivel de conocimiento que tiene respecto al trabajo de las personas de otras áreas, unidades o departamentos de la organización.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017). Según los datos, poco más del 25% de policías, mandos intermedios y altos mandos que prestan servicio en las Unidades Integrales de Distrito tienen un conocimiento bueno o muy bueno sobre lo que se hace en otras partes de la organización.

Además de tomar conciencia sobre las dinámicas de trabajo y ser capaces de conjugar de forma equilibrada la actuación reactiva y preventiva, para algunos entrevistados la significación del cambio supone también la implicación personal, la responsabilización en la toma de decisiones. En este sentido, contraponen las actuaciones de tipo mecánico y protocolizado, con actitudes de toma de conciencia, creencia en la propia labor, responsabilización, implicación y empatía. Sin duda, los inconvenientes de la implicación emocional y el compromiso son evidentes cuando se trabaja con personas en situaciones problemáticas, de tensión y de riesgo.

En este sentido, es aplicable la conclusión desarrollada por Cassan (2010) en su investigación sobre la Policía francesa. Sus resultados apuntan a que el proceso de socialización de los policías, determinante en las actitudes hacia el cambio, tiene lugar desde la percepción de peligrosidad y entorno hostil, siguiendo el dogma de la lucha contra el delito y en cierta forma, actitudes de desconfianza.

*Y me tengo que implicar personalmente. Implicarme personalmente implica, implicarme, valga la redundancia, emocionalmente. Ser consciente de que mi acción tiene una reacción, que yo tengo que dar una respuesta. Pero es que esa respuesta tiene que ser compartida y aceptada, y además me la tengo que creer, me tengo que creer lo que estoy haciendo. Ese es el gran problema, para mí, del cambio cultural, que lo que tenga que hacer con este paradigma me lo crea. Y fundamentalmente no me lo creo. Lo hago de forma mecánica, sin convicción, ese es el cambio que se tiene que operar en la Policía. Partiendo de la formación, de que consideremos que esto es tan útil, como el otro tipo de intervención. E.M.5 Referencia 4 - Cobertura 0,21%*

Inmediatamente relacionado con lo anterior, y aceptando la necesidad del cambio, surge el asunto de la discrecionalidad en la labor policial. Quizá uno de los temas más complejos tenga que ver con el equilibrio entre las criticadas acciones mecanizadas y la libertad de actuación del agente. En cualquier caso, el papel del policía siempre ha sido un asunto controvertido, donde el equilibrio entre el aumento de la discrecionalidad por el que aboga el modelo comunitario, y la actuación mecanizada y protocolizada propia de la profesionalización tradicional, es complejo.

*Hay muy buena parte de la población que ha votado la cúpula actual, que tienen esa sensación, bueno y mucha gente que no les ha votado también tienen a lo mejor la sensación de que sería necesario una policía algo distinta. Lo que pasa que tenemos que entrar en las matizaciones de cuánto distinta, porque lo que sí que tienen en común todas las ideas es que al final, Policía no puede vivir en zonas grises. E.M.10 Referencia 2 - Cobertura 0,26%*

Para concluir este punto y a modo de recapitulación, la organización demanda cierta cautela a la hora de realizar cambios. Sobre todo, si éstos se plantean como un cambio en la cultura de actuación y en las actitudes de los agentes. Presentar las políticas de cambio desde una perspectiva algo radical, en el sentido de “una policía distinta”, implica riesgos. Riesgos en cuanto al surgimiento de unos niveles de resistencia mayores, por parte de agentes que entienden que su actitud y trabajo son criticados, deslegitimados y se califican como erróneos. En este sentido, plantear la reforma policial en términos de ruptura supone aumentar los problemas y dificultar la asunción de las reformas propuestas por parte de los actores afectados.

Por otra parte, la importancia otorgada a cada tipo de reforma es un asunto bastante revelador. Por ejemplo, en el caso de la policía madrileña los cambios en el organigrama o en las condiciones laborales son más visibles, y tienen un impacto importante.

Afectan a los agentes de forma directa ya que influyen en sus turnos de trabajo y en la localización geográfica donde desarrollarán su labor. Gran parte del debate en torno a la reforma policial se ha centrado en este ámbito.

Coloquialmente, entre los agentes de policía y otros miembros de organizaciones con características similares es habitual utilizar la expresión *¿qué hay de lo mío?*, de esta forma se hace referencia a los cambios que habitualmente más inciden y preocupan a los agentes de base. Esto se podría resumir en la preocupación por el salario, los horarios y turnos de trabajo, y los días libres.

Como sabemos dentro de la complejidad del asunto estudiado, esta sería una pata del proceso de reforma planteado, la otra, tiene que ver con la función policial. El problema fundamental, es que el debate en torno a las dinámicas e inercias de trabajo no se contemplan. Lo vemos también en el diseño del propio cuestionario (ECL, 2017) para la identificación de mejoras en la organización en el que prácticamente no se abordan estos asuntos.

Aquí caben dos posibilidades, primero, que los agentes piensen que es responsabilidad de los mandos determinar los cambios en la función policial. Éstos son los encargados de dar las órdenes y establecen las prioridades y los protocolos de trabajo.

En segundo lugar, algunos aspectos relacionados con el estilo de trabajo, la gestión y utilización de recursos y efectivos, incluso el modelo de trabajo, pueden orientarse hacia a una filosofía de Policía Comunitaria. Pero surgen dudas, ya que, si los agentes no interiorizan la importancia de conceptualizar sus actuaciones, y de asumir este debate sobre la función policial como algo propio, la satisfacción con un buen número de variables importantes para la organización seguirá siendo negativa.

Es paradójico que la adopción de reformas policiales hacia la proactividad y la prevención, se defiendan desde inercias estructurales y funcionales persistentes e inflexibles que promueven la irresponsabilidad de sus miembros a la hora de tomar decisiones y de asumir debates relacionados con la forma de desempeñar la función policial.

*No va a haber problema, es decir, la gente lo que le vas a tener que decir es lo que tiene que hacer. El Policía al final, su mayor incertidumbre es la incertidumbre en sí. Es decir, si yo me ponen en un sitio y no sé lo que tengo que hacer, ¡Policía Comunitaria! y yo qué hago, pasear la calle arriba, no, no. Si yo me ponen, y tengo cuatro manzanas para recorrer con otro compañero y sé lo que tengo que hacer, me dan instrucciones concretas. Ya no tengo ningún problema.*

E.M.11 Referencia 2 - Cobertura 0,30%

#### 4.2.2. ¿Qué objetivos se marcan?

En el presente epígrafe expondremos una serie de referencias sobre los objetivos del cambio. En este sentido, presentaremos los objetivos desde la perspectiva que los entrevistados tienen de la Policía Comunitaria y teniendo en cuenta la realidad de la Policía madrileña, lo que les lleva a señalar objetivos concretos. Como veremos, en algunos discursos se deriva una asunción de objetivos como propios, mientras que en otros casos se expresan desde una mirada externa, como parte del plan del gobierno actual. Una parte importante de las referencias codificadas están relacionadas con la necesidad de cambios concretos en las respuestas y con dinámicas de trabajo muy arraigadas en la organización. También, ya se ha enunciado en alguna referencia, con la mejora en el análisis y conocimiento de los encuentros con los ciudadanos. La satisfacción de los agentes, su implicación y motivación con el servicio prestado y la de los ciudadanos con el servicio recibido están en juego.

Desde el punto de vista estructural, se asume la dificultad de implementar un modelo de trabajo que implica descentralización, coordinación entre unidades y equipos de trabajo y participación ciudadana sin las estructuras adecuadas.

*Creo que hay estructuras organizativas, que por su propia esencia no pueden producir más que un tipo de servicio. Es decir, si tú tienes una estructura opaca, cerrada, poco transparente, atomizada y poco democrática, es muy difícil que puedas dar un servicio en esas condiciones. E.M.2 Referencia 1 - Cobertura 0,13%*

En el camino hacia estos objetivos cobran relevancia aspectos relacionados con la flexibilización y la transparencia interna en la toma de decisión y en la gestión de los procesos.

*Y es frenar la dinámica que tienen interiorizada y establecer otros parámetros, es decir, buscar el objetivo de la satisfacción y buscar que en ese camino sea transparente, sea adecuado y legal. Y ahí es donde están las resistencias de cualquier organización que ha funcionado muchos años de una manera determinada. E.M.1 Referencia 2 - Cobertura 0,27%*

En la línea de reformular las estructuras y las actuaciones, el siguiente entrevistado sostiene que los encargados de la toma de decisión han identificado una serie de carencias en las dinámicas de trabajo de la Policía. Superar estos problemas implica recuperar dimensiones de actuación policial opuestas (y también complementarias) a un modelo de hacer predominantemente reactivo, y que además entronque con lo que los políticos suponen elementos clave en la identidad y rol tradicional de la Policía Municipal: prevención y mejora de la atención ciudadana especialmente orientada a minorías y colectivos vulnerables.

*Entonces, en el campo local, y hablando de la Policía Municipal en concreto, bajo mi percepción el Plan Director, ha pretendido, o lo que pretende, es, poner el foco de atención de la actividad policial, en algo que, bajo la percepción política, se había dejado de poner. E.M.7 Referencia 1 - Cobertura 0,16%*

La mejora del servicio supone asumir su extraordinaria complejidad. Nuestro siguiente informante señala la necesidad de atender las singularidades desde un modelo de actuación que permita el diseño de respuestas personalizadas. En la política municipal propuesta estos objetivos pretenden abordarse desde el paradigma de la Policía Comunitaria.

*[...] rompamos esa dictadura de las mayorías, atendamos también a las necesidades de la minoría. Y eso lo vamos a saber estando presentes en el territorio. El problema de un centro escolar en Latina, no va a ser el problema de un centro escolar en Carabanchel, y eso que son Distritos conjuntos. Con lo cual hay que atender a la demanda concreta en la medida que se pueda. No generalizar, porque generalizar no siempre da resultado. Y eso es un poco el gran valor de intentar que la Policía tenga esa..., visión un poco mixta y utilizar la herramienta más adecuada al problema. E.M.5 Referencia 3 - Cobertura 0,18%*

La siguiente referencia asume la necesidad de ampliar el rol del agente en la Policía Municipal, ir más allá de las funciones de salvaguarda de derechos básicos ya consolidados, objeto tradicional de una Policía que hace cumplir la ley. En este contexto, identifica un catálogo de derechos más amplio relacionado con la proliferación y diversidad de necesidades y situaciones sociales que se dan en las grandes ciudades.

No obstante, surgen interrogantes en la concreción de la clase de derechos y libertades “alternativos” que los ciudadanos pueden demandar de la Policía. La gran pregunta es ¿qué quieren los ciudadanos de la Policía? La iniciativa política ha enviado el mensaje de que la seguridad no es la única competencia de Policía Municipal. Este objetivo permanece, pero al mismo nivel se integran otros asuntos relacionados, por ejemplo, con la convivencia o la utilización de los espacios públicos. ¿Como es posible establecer las necesidades de los ciudadanos? ¿Tiene la organización capacidad y voluntad para desarrollar un modelo de hacer realmente mixto e integrador?

*Yo creo que el gran salto está en lo que una sociedad avanzada dijera, que son los derechos que yo llamo los derechos sociales. El derecho al medio ambiente, el derecho al descanso, el derecho al uso del espacio público, el derecho a la intimidad, el derecho a la libre..., es decir, partimos de la base de que en una sociedad europea, la propiedad y la seguridad física nos movemos todos un punto arriba un punto abajo, es decir, yo creo que el reto, es dar a Madrid, a la ciudad o a los ciudadanos, otras cosas que ellos quieren, otros derechos, los derechos de carácter social, y para eso no estamos preparados. E.M. 2 Referencia 2 - Cobertura 0,28%*

El objetivo como venimos explicando implica un cambio en la filosofía de trabajo. No obstante, se asume la imposibilidad de cubrir el espacio en los diferentes barrios de forma que los vecinos puedan tener una relación diaria con el policía de distrito. Este aspecto se complementa con aspectos formativos que refuercen la comprensión del servicio público por parte de los policías de nuevo ingreso.

*La concepción de yo... Policía de un entorno concreto, mantener una relación cordial o diaria contigo, prácticamente no se utiliza. Va a ser difícil retomarlo, en principio porque tampoco somos, el número de policías no es suficiente para poder llegar a todo el espacio, pero bueno, lo primero que hay que hacer es cambiar la filosofía. Y realmente formar a la gente de su inicio en la profesión como parte de la sociedad y no de un poder determinado como es el Ayuntamiento, si nos queremos entender así. E.M.6 Referencia 1 - Cobertura 0,35%*

Como decíamos al comienzo, los objetivos funcionales que tienen que ver con la forma de hacer policía conviven con los objetivos estructurales. Ambos se retroalimentan, por ejemplo, la descentralización que demanda un modelo de actuación Comunitaria supone una organización con un despliegue adecuado en la ciudad. Por lo tanto, como venimos viendo en los discursos, el objetivo es potenciar la labor preventiva y colaborativa, mientras que, a nivel organizativo, las OAC, algunas Unidades Especializadas y las Unidades Integrales de distrito deben liderar el proceso.

*Lo principal es que la filosofía o el modelo se implante en las Unidades Integrales de Distrito que es donde va a funcionar, porque las Unidades de especialización, aunque la filosofía es verdad que debería ser una filosofía del Cuerpo, una manera de trabajar más preventiva que represiva, que es lo que el cambio de modelo principal, al final todo eso lo que tiene que llevar es eso, a ver que la policía su labor principal es la prevención y que la represión tiene que ser el último ratio, como con el Derecho Penal. E.M.3 Referencia 2 - Cobertura 0,63%*

Como resumen, el objetivo principal es la adopción de una filosofía de trabajo que posibilite el trabajo preventivo orientando las acciones hacia determinados contextos sociales que plantean problemas singulares. Así, desde el modelo de actuación Comunitaria, se espera que las diferentes unidades implicadas unifiquen los criterios de gestión de forma que se puedan estandarizar las respuestas. En este sentido, unificar el discurso policial en materia de atención, no es igual a desatender la diversidad. Al contrario, se espera que la policía sea capaz de genera respuestas comunes en los distritos, pero a la vez, desde esa estandarización, sea capaz de atender las singularidades y diferentes problemáticas de cada barrio. Así, los objetivos implican integrar un servicio de respuesta rápida para situaciones urgentes, junto al desarrollo de equipos de información que permitan la planificación y desarrollo de iniciativas preventivas adecuadas. Otro asunto recurrente, implica determinar qué quiere la gente de la Policía o en su caso la capacidad para desarrollar mecanismos que permitan una colaboración en el establecimiento de las prioridades securitarias.



### 4.3. ¿Cómo? Medidas implementadas y cambios deseables.

Continuando con la experiencia de reforma en la Policía Municipal de Madrid, se expondrán a continuación una serie de referencias relacionadas con la implementación de cambios concretos que traten de dar sentido a los significados y objetivos expuestos con anterioridad. En las referencias seleccionadas se intercalan medidas implementadas junto a medidas deseables, necesarias para la evolución de la organización.

Diseñar la implementación de la filosofía de trabajo propuesta en la Policía Municipal ha sido una cuestión compleja, y que ha consumido prácticamente el total de la legislatura. En el proceso surgían, entre otros muchos, los siguientes interrogantes, ¿cómo conseguir que el modelo de actuación policial cale en toda la organización?, ¿cómo se debe articular el liderazgo?, ¿qué unidades o divisiones deben ser el punto de partida para articular y asumir la filosofía de trabajo comunitaria?, ¿una experiencia piloto?, ¿en qué distritos o barrios comenzar.

#### 4.3.1. Toma de decisión y liderazgo.

Un elemento recurrente utilizado a la hora de analizar las reformas en el ámbito policial tiene que ver con el impulso para el cambio. Quién o quiénes tienen la iniciativa a la hora de plantear e implementar los cambios. En este sentido, es común distinguir entre reformas de abajo a arriba (bottom-up reforms) o de arriba hacia abajo. Si tomáramos como referencia el estudio de Bayley, *Police Reform: Who Done It?* (2014) sobre el papel que juegan los sindicatos y los agentes de base en el proceso de reforma, en nuestro caso, este papel estaría marcado por la resistencia al cambio.

En el caso que nos ocupa dificilmente el grado de burocratización y liderazgos existentes posibilitan los procesos participativos de abajo hacia arriba. La toma de decisión se encuentra centralizada en los responsables políticos y en la dirección policial designada. Más aún en lo relativo al modelo de actuación policial y a ciertos cambios estructurales.

El equipo de gobierno marca una política y unas líneas de actuación estratégicas, quedando escaso lugar para el debate. En un segundo estadio aparecen problemas a la hora de implicar a los agentes en las dinámicas de cambio propuestas y también para identificar a altos mandos y mandos intermedios que acepten tomar la iniciativa y trabajar las reformas. La investigación en torno al liderazgo en la organización policial no es demasiado prolífica, por lo que tenemos escasos resultados en torno a procesos significativos de liderazgo.

*A systematic review of the international evidence base for police leadership styles, behaviours and competencies found no studies which supported strong 'what works' conclusions. Studies have instead tried to test the impact of individuals' main leadership style on subordinates. The main findings support the now common notion that transformational leadership has positive effects. However, studies suggest that the ability to apply different leadership styles, including transactional<sup>104</sup>, to suit different contexts is the key to great police leadership (Neyroud, 2011:33).*

Así, a pesar de que los estilos de liderazgo participativos han sido un asunto popular cuando se trata de la gestión organizacional, parece no existir consenso cuando se trata de obtener resultados para la Policía. En el marco del citado proyecto COMPOSITE, los investigadores consideran que la orientación o predisposición que los policías presenten hacia el liderazgo es un moderador importante. De esta forma asumen una interacción positiva entre el ejercicio de un liderazgo participativo y aquellas personas orientadas hacia el desarrollo del liderazgo.

---

<sup>104</sup> De forma general Kuhnert y Lewis (1987) identifican dos tipos de liderazgo, el transaccional y el transformacional. El primero se da cuando una persona toma la iniciativa a la hora de relacionarse con otras con el objetivo de intercambiar algo valioso. Esto significa que los líderes se aproximan a los seguidores con miras en el intercambio de recompensas. Por otra parte, el liderazgo transformacional va más allá de la aceptación y cumplimiento de los seguidores. Implica cambios en las creencias, necesidades y valores de estos, en sus actitudes e ideas. De acuerdo con las tesis de Burns, centrada en las interrelaciones entre líderes y seguidores, el resultado del liderazgo transformacional es una relación de estimulación mutua que convierte a los seguidores en líderes y puede convertir a los líderes en agentes morales.

Por tanto, existen diferencias significativas entre aquellos trabajadores que consideran que el liderazgo es responsabilidad única de un líder, y aquellos que consideran que el liderazgo se puede desarrollar en un contexto de intercambio e influencia negociada. Siguiendo la línea de estos autores y en sus propias palabras (Rogiest et al. 2018: 6):

*Based on our findings, organizations could be advised, in the short run, to consider their workforce orientation toward leadership when planning organizational change as developing a new view on leadership is a difficult endeavor. When dominance orientation toward leadership is leading in the organization, the possible loss in affective commitment to change in the organization could outscore the benefits of employee participation.*

En organizaciones fuertemente burocratizadas como la Policía, el liderazgo participativo se enfrenta a estilos de liderazgo dominantes, enraizados en la cultura organizativa. También ocurre que los estilos de liderazgo que promueven la participación y el intercambio suponen costes importantes para la organización, fundamentalmente reducción del control sobre los resultados y tiempo empleado en la negociación del proceso. (Rogiest et al., 2018: 6):

*This could be the case for public organizations with a bureaucratic structure in which the dominance leadership paradigm has been enforced for decades. Employees, accustomed to this leadership, could very well resist participatory leadership, which would undermine the benefits and turn dominance leadership into the better option.*

Volviendo a nuestras transcripciones en esta materia, preguntados los entrevistados sobre si sería o no pertinente la participación de los agentes de base en el proceso de reforma, se reconoce la dificultad para estructurar la participación de los policías, y también que la uniformidad y la jerarquía otorgan un nivel de obediencia y de acatamiento generalizado dentro de la organización. No existe una cultura participativa dentro de la Policía madrileña, al menos, en lo que respecta a la filosofía de trabajo policial o a los cambios estructurales.

En cambio, los agentes sí se muestran más dispuestos a participar en lo relativo a sus condiciones de trabajo, uniformes o simbología, entre otros.

*Es un proceso en el que el gobierno municipal entra y decide cuál es su política. Y esa política la implementa a través de sus órganos directivos. Es decir, somos un Cuerpo jerarquizado y determinados conceptos se pueden preguntar a los policías. Es decir, a lo mejor en todo lo que hemos hablado, a lo mejor, de temas de material, prueba estas botas, pues me viene bien, pues no. Probar estas motos, en eso sí opinar, pero la decisión última, tanto sobre las motos, como sobre la orientación y demás, tiene que ser de la parte directiva. Si no esto sería... esto es un Cuerpo jerarquizado, no puedes decir a toda la base ¿y usted qué opina? Entre 6200 podrías tener 6200 opiniones y todas a lo mejor con fundamento y todas querrían opinar. E.M.11 Referencia 1 - Cobertura 0,44%*

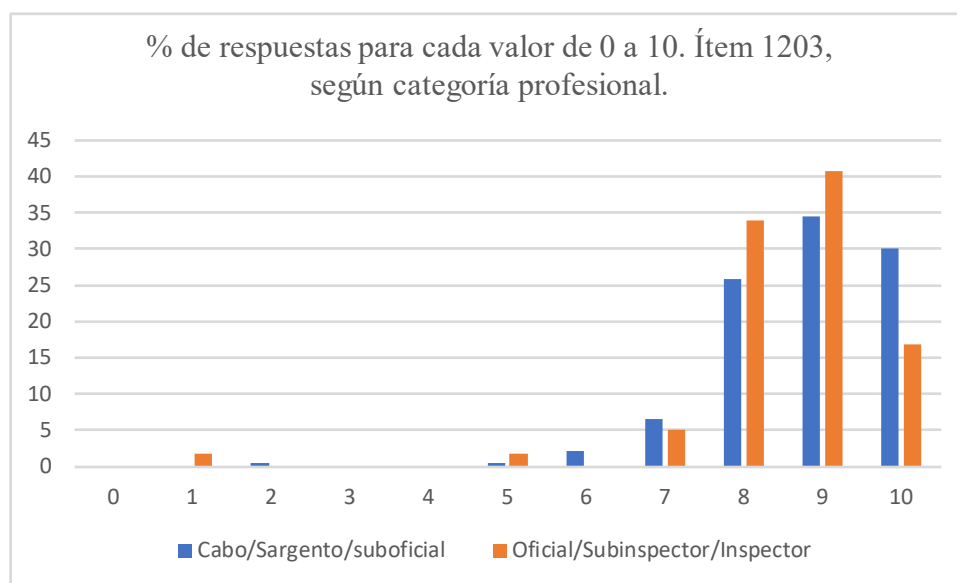
En otros discursos encontramos referencias relativas a la participación de los agentes de base, equiparando sus demandas con las de los ciudadanos. También en este caso la toma de decisión sobre qué modelo inspira la actuación policial corresponde a los decisores políticos. Las aportaciones de los agentes y de los vecinos deben estar presentes, pero ocupan un segundo plano.

*Yo creo que tenemos que escuchar a los policías, a los trabajadores, pero igual que escuchamos a los vecinos. Pero tampoco podemos tomar decisiones sólo por una parte o por otra. En realidad, el que tiene la responsabilidad es el que el equipo de gobierno que ha sido legitimado por los ciudadanos. Es donde se legitima en una democracia. E.M.1 Referencia 1 - Cobertura 0,29%*

En la encuesta de calidad 2017, hay un ítem que se dirige a los mandos intermedios, en el que se les pide el grado de acuerdo ante la siguiente afirmación: “*Muestro interés por las sugerencias que mis subordinados me plantean para mejorar el trabajo*”. Contestan 229 mandos intermedios, de los 231 que componen la muestra. Obviamente la respuesta “políticamente correcta” implica un alto nivel de acuerdo y receptividad a las sugerencias de los subordinados. Y de hecho (ver gráfico sig.), la valoración media obtenida es de 8,8 puntos (Desv.1,1).

Igualmente, para los mandos de la Escala Técnica, el 100% de la muestra compuesta por 59 personas responde y valora la pregunta con una puntuación media, también elevada, de 8,5 (Desv. 1,4). Es evidente que esta autosatisfacción de los mandos intermedios cuando autoevalúan su receptividad a las ideas de sus subordinados, no se compadece con los datos que se reflejaban en el gráfico 15, en el que, por ejemplo, sólo un poco más de la mitad de los agentes en unidades de distrito (58%), decían sentirse escuchados por su superior inmediato.

*Gráfico 17. Pregunta 1203: Muestro interés por las sugerencias que mis subordinados me plantean para mejorar el trabajo.*



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017). Contestan 229 mandos intermedios, de los 231 que componen la muestra. La valoración media obtenida es de 8,8 puntos (Desv.1,1). Para los mandos de la Escala Técnica, el 100% de la muestra compuesta por 59 personas, valora la pregunta con una puntuación media, también elevada, de 8,5 (Desv. 1,4). Comparar con el gráfico 15.)*

En todo caso, se asume también la dificultad para involucrar a los policías en la fase de implementación. Resulta llamativa en este discurso, la referencia a “dignificar la idea”, utilizada como sinónimo de convencer a los agentes de que el modelo de actuación policial propuesto es positivo para ellos mismos, en términos de satisfacción, pero que seguramente supone un componente mayor de implicación y responsabilidad. En este sentido, el trabajo con los agentes de base consiste en comunicar, motivar e incentivar su trabajo.

En el epígrafe dedicado a las resistencias veremos los numerosos problemas que surgen con la comunicación interna.

*Hay que dignificar un poco la idea para hacérsela atractiva a un colectivo que es conservador por naturaleza y con su tendencia política. Y por otro lado hay que conseguir que arropen esa idea mucha gente, que se involucre, que, a día de hoy estamos lejos, yo creo, de conseguirlo. E.M.10 Referencia 2 - Cobertura 0,18%*

El siguiente elemento clave, una vez identificado el origen y dirección de las reformas tiene que ver con el liderazgo. Evidentemente, entre las personas que ocupan cargos de designación política y los agentes de policía hay una serie de mandos y mandos intermedios sobre los que recae la función de liderar la reforma.

*Pero realmente la policía comunitaria como casi todos los grandes proyectos, si no hay un liderazgo fuerte, como se ha dicho, y la gente no cree en ello, es muy difícil que salga. Se van a cumplir unos mínimos establecidos que son a donde el político quiere llegar. E.M.8 Referencia 5 - Cobertura 0,12%*

Así, los mínimos establecidos políticamente pueden ser la creación de nuevas unidades, la asignación de medios humanos y materiales, y el cumplimiento de una serie de requisitos. Pero parece que, si la dirección política no es capaz de sumar a los líderes de la organización, la viabilidad de las reformas queda en suspenso.

*El máximo aspecto positivo para poder hacer las tareas que se derivan de la legitimidad de las elecciones, tiene el principal sustento en la figura del jefe. Si la figura del jefe está avalada por la organización en general, posiblemente la cosa tenga bastante más éxito que si la figura del jefe no está avalada, y hablo de los diferentes estratos de la pirámide jerárquica. ¿La legitimidad política da el resultado del éxito? No tengo puesto el uniforme, pero vete a la sociedad, ¿hay credibilidad de las estructuras políticas hoy en día en la sociedad en este país? Pues depende a quien preguntes. Con lo cual, la policía no deja de ser un reflejo de la sociedad en todos los aspectos. E.M.7 Referencia 1 - Cobertura 0,40%*

En este contexto, sumar a los mandos policiales a un proyecto de reforma policial diferente es difícil. Surgen una serie de cuestiones relacionadas con la identificación de las personas que pueden ejercer un liderazgo clave, y también sobre cómo es posible sumar a estas personas al proyecto de cambio.

De las referencias ya expuestas y de las codificadas a continuación, se deriva que una parte importante de mandos policiales no están dispuestos de antemano a facilitar la nueva gestión política, sobre todo en las capas más altas de la pirámide de mando.

Estando así las cosas, ¿qué significa ganarse a los mandos? O, en este contexto, en el que aparece un nuevo equipo de gobierno, y una nueva dirección de Policía, que plantea cambios en la organización, ¿qué cuestiones significativas que afectan directamente a estos altos mandos hemos sido capaces de identificar? En una parte importante de casos, aquellas que tienen que ver con su destino y nivel de mando, responsabilidad, e influencia. Además, a continuación, explicaremos la situación de habilitación que afectaba a una parte importante de la escala técnica.

En gran medida, la predisposición y motivación de la escala técnica depende de las oportunidades de ascenso y movilidad. En los últimos años, la escasez de concursos y oposiciones para cubrir las diferentes inspecciones (rango más alto de la pirámide jerárquica), propiciaba que estos puestos se cubrieran a través de habilitaciones. Las personas habilitadas pasaban a ocupar puestos de inspección y subinspección, sin haber superado procesos de oposición. De esta forma, operaban criterios de confianza y de libre designación, con mayor o menor acierto, pero, en cualquier caso, generando lealtades y ciertas luchas de poder entre diferentes grupos para ocupar los puestos de mayor responsabilidad.

Las medidas de democratización, tal y como se citan en la siguiente referencia, responden a la necesidad de revertir, en la medida de lo posible, estas dinámicas de habilitación, por las que se cubrían los puestos más altos de la pirámide de mando mediante criterios subjetivos, ya que como hemos explicado, no existía un número suficiente de personas con la categoría profesional para ocuparlos.

*Poco a poco es verdad que los mandos, pues una parte de ellos, se les está convenciendo pues, con medidas de democratización que no había en el cuerpo, y eso nos va a ayudar, yo creo, a conseguir que el cambio sea mejor visto, por esos procesos de democratización de ciertos procesos que no se hacía... E.M.3 Referencia 2 - Cobertura 0,37%*

En supuestos puntuales el sistema de habilitación puede estar justificado, ya que es posible cubrir puestos de responsabilidad de forma ágil, con personas que cuentan con la confianza del equipo de gobierno y de la dirección de Policía. Pero también puede generar inestabilidad e incertidumbre en la organización, ya que estos puestos de responsabilidad y liderazgo se tambalean en cuanto se producen cambios en el área de Dirección y Coordinación Política. Además, cuando se dan cambios de destino y responsabilidad de gestión entre los miembros de la escala técnica habilitados también surgen percepciones de **degradación** entre aquellos que vuelven a ocupar la categoría profesional que les corresponde, previa a la habilitación.

*Si cada político que llega quiere cambiar la estructura, manteniendo las funciones, cambiando denominaciones, o quitando algunas de las funciones. El cambio de las personas, de aquellos que son cargos de confianza o de libre designación, me parece acertado en función de los criterios que tú quieras pedir, pero no me parece acertado, que lo hagas sencillamente, por presunciones o por historia. Es muy buena la rotación en los mandos. Es muy buena la rotación aquí, porque aprendes y tienes que coger todo el abanico de lo que hay. Pero al que tienes que elegir como líder, es a aquel que tenga el carisma suficiente, como para que tu proyecto, pueda ser llevado a cabo, y que los demás crean en él. Que los demás crean en él. E.M.7 Referencia 5 - Cobertura 0,42%*

Otro aspecto clave es el de la identificación de líderes institucionales y operativos, que tomen la iniciativa en el proceso de formación, identificación e implementación de las reformas, ya que la organización necesita identificarse con los líderes del proceso.



*Bueno, para mí el liderazgo no lo tiene la escala técnica. Tienen la capacidad de ejecución porque firman las órdenes. Tienen el monopolio de la ejecución, pero no el liderazgo. El liderazgo, en la Policía Municipal de Madrid, quienes saben cómo funciona la Policía Municipal de Madrid son los sargentos. Pero los que realmente saben los intrínquilis. Hombre también hay que tener en cuenta que al final esto es como en una batalla, el que está viendo cómo es la batalla es el mariscal que está arriba en el cerro, oteando, o el general cómo se está desarrollando la batalla. El policía que está en la trinchera, que se está quedando sin munición, lo que quiere es más munición, más coches, mejor dotación y demás. El cabo que lleva un grupo que están siendo asediados, lo que está pidiendo al sargento es más gente. Pero el sargento tiene una visión más amplia del grupo, sabe lo que está pasando. Y el oficial, que está un poco más arriba, bueno..., no digo que tenga un desconocimiento, pero pierden mucha capacidad de la operatividad del día a día, de los problemas que tienen los policías en su día a día. E.M.4 Referencia 2 - Cobertura 0,72%*

En diferentes discursos encontramos referencias sobre la importancia de los mandos intermedios. Podríamos decir que los miembros de la escala técnica cumplen una función burocrática, de gestión, coordinación, planificación y toma de decisión. Quizá la figura del sargento (Escala Ejecutiva) se identifica con un mayor nivel de apego al día a día y con grado más elevado de interacción con los agentes básicos.

*Si queremos que esto sea una filosofía de hacer y que sea a largo plazo, lo tienen que asumir los jefes de unidad. E.M.8 Referencia 11 - Cobertura 0,05%*

En este contexto, si las Unidades Integrales de Distrito y las Oficinas de Atención al ciudadano se plantean como germen de la Policía Comunitaria en Madrid, conseguir la motivación y voluntad de los responsables y mandos intermedios en estos ámbitos resulta esencial.

*[...] también se ha formado a mandos intermedios que van a ser referentes dentro de esos distritos, que son los que van a... hay dos niveles, el estratégico y el operativo, el oficial teóricamente diseñará el plan estratégico y el sargento o cabo o suboficial, el operativo. A esa gente también se la ha formado. Y se está dando una visión generalizada de lo que es la Policía Comunitaria a los Policías, que es por donde se debe empezar, ahora veremos cómo esa formación teórica se aplica en proyectos concretos de Policía Comunitaria. E.M.6 Referencia 5 - Cobertura 0,44%*

Para finalizar este apartado relacionado con la toma de decisión y el liderazgo, nos parece interesante resaltar un aspecto que nos resulta llamativo. Éste ha sido identificado por diferentes entrevistados, y tiene que ver con la participación de personas externas a la organización en la planificación o implementación de reformas. Ya que por un lado resulta muy difícil identificar a mandos policiales dispuestos a involucrarse y a liderar estos cambios, pero por otro, los propios mandos sienten, como una injerencia que se incorpore personal externo ya sea para marcar unas pautas de trabajo, aportar casos de éxito o impartir formación.

*Es la policía la que debe desarrollar los planes del equipo de gobierno. Es decir, equipo de gobierno, quiero que se me implante la Policía Comunitaria, pues tú podrías tener un asesor, otro asesor, este señor nos viene y nos da clases, charlas, es decir, en 6200 aquí la gente está, y no es por presumir, muy bien formada, en muchos campos y muy formada. En casi todos los campos y además en casi todos los campos somos pioneros. E.M.11 Referencia 3 - Cobertura 0,27%*

Así, respecto a la formación en materia de Policía Comunitaria impartida a los mandos de la organización, se deriva esta idea de intromisión.

*El curso en la escala técnica ha sido una agresión total a la escala técnica. Entonces claro, que a gente que lleva 20 años, que ha sido responsable policial de distrito de este, del otro, se ha comido manifestaciones enteras, hemos cambiado el modelo policial. Venga gente, de la Universidad con veintitantos, treinta años, que saben mucho de esto, pero les falta esa otra parte... Lo toman como una agresión, no lo han explicado muy bien. Luego es verdad que también, no se ha liderado desde la Dirección. E.M.8 Referencia 7 - Cobertura 0,21%*

Algunos informantes expresan dudas sobre la implicación de los policías que se encuentran en el nivel operativo. La participación de los agentes de base no es estrictamente necesaria en la fase de planificación y debate sobre el cambio planteado en el modelo de actuación, no obstante, es necesario que hagan suyo el proyecto. Tienen que involucrarse e incorporarse. Además, existe acuerdo en que los jefes de la organización deben asumir el liderazgo, y su rol a la hora de motivar a la base operativa.

*Mientras esa forma de ver integrado del grupo no cambie, difícilmente va a ser posible que el modelo de Policía Comunitaria se desarrolle en su totalidad. Porque los convencidos podemos empezar a trabajar, pero sin el apoyo de la organización interna, si los uniformados, desde mi punto de vista, no dan el primer paso decidido, y los mandos intermedios, fundamentales para la gestión de las unidades, de recursos humanos y de servicios, no entran en esa dinámica, y lo ven esto, como un modelo que no sirve, como unas formas de hacer que son poco operativas. Difícilmente... E.M.5 Referencia 1 - Cobertura 0,18%*

Habitualmente, mientras transcribíamos las entrevistas, los informantes hacían referencia a “creerse el cambio”, que no sólo implica que los policías tomen conciencia del tipo de función policial que realizan y tengan las instrucciones, sino también la convicción y motivación personal para asumir una actitud diferente cuando sea posible y necesario. Afirmación que es igualmente aplicable a los mandos policiales, más aún cuando éstos deben ser el acicate del cambio.

Como hemos intentado poner de manifiesto a lo largo de este trabajo, también en el caso del liderazgo, a medida que cambia el contexto policial, las diferentes teorías y enfoques sobre los líderes en la actuación policial deben adaptarse. Los principales argumentos sobre la cuestión pivotan en torno a la imposibilidad de desarrollar un liderazgo real, en cuanto los responsables policiales se ven inmersos en lógicas de trabajo caracterizadas por el gerencialismo y la necesidad de resultados. Sepultados por la burocracia y la gestión del día a día. Generalmente -y nuestro sistema policial comparte plenamente esta característica-, se ha prestado escasa atención al desarrollo de habilidades y capacidades para el liderazgo, quedando fuera la necesidad de valores relacionados con el servicio, la transparencia, el liderazgo ético, el razonamiento moral, o la humildad (Walumba y otros, 2008).

Diversos autores recomiendan que los procesos selectivos y formativos traten de promocionar candidatos con una fuerte orientación hacia el liderazgo. Esto promueve la articulación de procesos de toma de decisión conjuntas. De forma que el cambio organizacional no resulte tan traumático.

*It became clear that leadership development interventions in the public sector in general can have beneficial impacts on organisational performance outcomes, behaviour change and career progression and can be highly effective in improving participants' knowledge (Neyroud, 2011:33).*

#### 4.3.2. Las Oficinas de Atención al Ciudadano como germen de la Policía Comunitaria.

A continuación, recogeremos los discursos que surgen en torno a la implementación de la filosofía de Policía Comunitaria en la ciudad de Madrid. Cómo articular el modelo de actuación propuesto en una organización consolidada, con estructuras y funciones persistentes, era uno de los principales retos. A lo largo del proceso de reforma, surgen dudas sobre si crear nuevas unidades que encarnaran el modelo de Policía Comunitaria o utilizar equipos y unidades existentes cuyas funciones tradicionales encajaran con el modelo propuesto.

Hemos de tener en cuenta que el nivel de detalle que exponen los entrevistados con relación a las medidas concretas no es demasiado alto, ya que las entrevistas se hicieron entre noviembre de 2016 y septiembre de 2017, y el diseño de implementación no estaba cerrado. Recordemos que el Plan Director se había presentado a principios de 2016. Sin embargo, sí se pueden identificar patrones comunes.

Estaba claro que serían las Unidades Integrales de Distrito las que primero tratarían de incorporar el modelo de actuación policial propuesto. Ya que estas unidades se encuentran desplegadas en toda la ciudad, ancladas al territorio y en contacto permanente con los ciudadanos. Igualmente, recordemos que en cada distrito existen Oficinas de Atención al Ciudadano, cuya misión de forma resumida incluye la recepción de sugerencias y quejas vecinales en materia de seguridad y convivencia, el contacto con asociaciones, con dinamizadores de espacios públicos y con otros colectivos sociales, la colaboración con las Unidades especializadas en casos de violencia de género y maltrato doméstico, y la canalización y derivación de requerimientos no relacionados con Policía Municipal.

*[...]las Oficinas de Atención al Ciudadano, pero yo creo que es el sitio más idóneo para crear un germen del modelo de Policía Comunitaria. Habría que meter más gente, o formar gente y meterla ahí, pero yo creo es el mejor sitio. E.M.1 Referencia 7 - Cobertura 0,19%*

De esta forma, tenemos el esquema o estructura básica desde la que empezar a articular el modelo de actuación comunitaria. En este contexto nos gustaría incluir también el

trabajo de los Agentes Tutores, quizá la Unidad del Cuerpo que lleva a cabo el estilo de trabajo más cercano a la Policía Comunitaria.

*El problema de la Policía es que tiene que atender primero los servicios calientes, entonces ese viejo dicho de lo urgente tapa lo importante. Entonces, el problema es poder mantener fuera lo que digamos son servicios fríos, una serie de unidades o de efectivos que puedan hacer prevención. Entonces claro, en principio el primer modelo va a ser emplear las OAC, dotarlas de un servicio estable, el que haya un mediador, garantizar la atención al ciudadano fija. E.M.2 Referencia 9 - Cobertura 0,21%*

Generalmente, como señalan Martín y Torrente (2016:124) las diferentes organizaciones de Policía han institucionalizado las relaciones con los ciudadanos en forma de departamentos o *Unidades de relaciones con la comunidad, de relaciones ciudadanas o de participación ciudadana*. Existen policías con formación y especialización para comunicarse, mediar y resolver problemas, y también comienzan a desarrollarse aplicaciones informáticas que fomentan la colaboración. Ahora bien, cada Cuerpo de Policía lo habrá hecho con más o menos visibilidad e invirtiendo más o menos recursos, en función de sus prioridades de actuación.

### 4.3.3. Cambios en la gestión de avisos y emisora.

De esta forma, se va configurando el soporte para la Policía Comunitaria en Madrid, a la que también hay que dotar de contenido. Como recogemos en la anterior referencia, y venimos relatando en esta exposición cuando tratamos aspectos funcionales, el estilo de trabajo de la Policía Municipal es eminentemente reactivo, ya que se centra en dar respuesta inmediata a los requerimientos según se van recibiendo. Para combinar este estilo de trabajo con un modelo de actuación Comunitaria, se estima conveniente realizar un trabajo de clasificación de requerimientos. De forma concisa, avisos urgentes y no urgentes, siendo éstos últimos la parcela de actuación para la Policía Comunitaria. Los patrullajes programados y la utilización más eficaz de los recursos y vehículos a disposición de las Oficinas de Atención al Ciudadano también se contemplan.

*Pero lo que se pretende es que sí, vale, yo llamo más pero si a la gente la tengo en el sitio, a lo mejor ya no se produce la llamada al 092, sino que se produce el hecho, espero a que me llegue el policía que sé que pasea por aquí y se lo comento, o sé que tenemos, que va a haber una redistribución de las Oficinas de Atención al Ciudadano, publicitando los sitios donde... yo sé que mañana va a venir a esta, a la puerta del mercado tal, y yo voy a ir y le voy a contar mi problema, por lo tanto no voy a tener que llamar. Entonces, pretender que eso reduzca las llamadas que ya no son tanto de urgencia, sino como son problemas vecinales. E.M.11 Referencia 1 - Cobertura 0,40%*

La selección y gestión de los avisos se plantea como instrumento para canalizar las demandas ciudadanas que no requieran una respuesta urgente. Y de esta forma articular y dotar de contenido al modelo de actuación comunitaria en Madrid.

*¿Qué es lo que tenemos que hacer nosotros? Empezar a seleccionar los avisos, decir, esto tiene, mayor o menor importancia. Porque si no, con la plantilla que tenemos, tendríamos que estar, si no cambiamos el modelo, tendríamos que estar haciendo permanentemente lo mismo, es decir, reaccionar sobre lo que nos están diciendo. E.M.9 Referencia 6 - Cobertura 0,20%*

En este contexto, surgen dudas sobre los inconvenientes de dejar de acudir de forma inmediata en determinados supuestos. La siguiente referencia denota incertidumbre por la dificultad de establecer, en determinadas circunstancias la inmediatez o no, de la respuesta. Por otra parte, asumiendo que no se trate de un servicio urgente, los propios vecinos y demandantes del servicio tienen que asumir la nueva situación, en un contexto donde la sola presencia policial resulta tranquilizadora.

*[...] entonces el dejar de atender eso, pues va a tener un coste. Y hasta dónde, eso es una cuestión del responsable político, hasta donde está dispuesto a asumir ese coste. Porque ves, la Policía Nacional lo tiene claro, yo sólo atiendo llamadas de hechos delictivos. Todo lo que no entre ahí, llame usted a la Policía Municipal. Pero es que nosotros no le podemos decir a alguien con un ruido, llame usted a la Policía Nacional ¿sabes? Porque no se lo podemos decir. Entonces, es muy complicado poner la línea. E.M.6 Referencia 11 - Cobertura 0,36%*

Del mismo modo, los agentes que se incorporen a los equipos de Policía Comunitaria deben asumir una forma diferente de hacer Policía. La aceptación de los agentes no parece un inconveniente, siempre que se establezcan instrucciones y cometidos concretos. En un principio no hay ninguna referencia que trate el concepto de discrecionalidad en la actuación de estos policías.

*El policía no va a tener ningún problema en asimilarlo porque es, de alguna manera la Policía Municipal, está mucho más cercana al ciudadano que otras policías. O la Policía Nacional o la Guardia Civil en su caso, porque está cerca, es el patrullaje a pie de la zona o en coche, o en moto de las zonas, pararse, hablar con el comerciante, hablar o denunciar en su caso cuando corresponda, pero es el que tiene mucha más cercanía con el ciudadano, que otra policía, entonces, la cercanía se ve también en el ADN del policía, por lo tanto no va a tener ningún problema en asimilarlo, sólo que al policía que realice cometidos, tú eres policía, realizas la Policía Comunitaria únicamente hay que decirle qué funciones tiene, qué tiene que realizar. Y ya está. E.M.11 Referencia 3 - Cobertura 0,48%*

El asunto de la discrecionalidad y la autonomía en el trabajo policial es muy complejo. La manera en que está estructurada la función policial (*policing*), implica un nivel alto de discrecionalidad en cuanto que los agentes tienen también la capacidad de moldear su entorno de trabajo (Charman, 2017: 154).

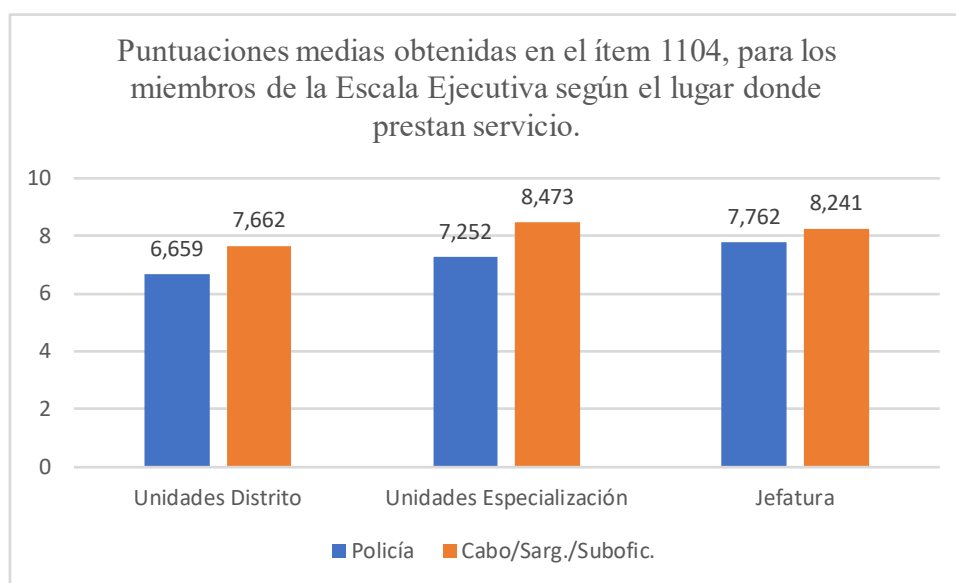


Esta autonomía, presente fundamentalmente en las capas más bajas de la organización, significa una adaptación de las formas de hacer y de aplicar de la ley por parte de los agentes, que tienen que enfrentar indefinidos encuentros y circunstancias ciudadanas.

*There are clearly gaps between 'law in books' and 'law in action' (McBarnet 1981, citado en Charman, 2017).*

En este sentido, desarrollar la capacidad de actuación autónoma de los agentes de base, parece un requisito si nos atenemos a lo que reflejan las respuestas del siguiente gráfico, en el que los agentes de las Unidades de Distrito, actores básicos del modelo de policía comunitaria, apenas valoran con un aprobado alto su propio grado de autonomía para el trabajo que han desempeñar.

*Gráfico 18. Pregunta 1104: El grado de autonomía que tengo para desempeñar mi trabajo.*



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECL (2017).*



#### 4.3.4. Cambios estructurales y de gestión de personal.

Al comienzo señalábamos que una de las cuestiones importantes tenía que ver con el encaje organizacional del modelo propuesto, y también tratamos asuntos de toma de decisión y liderazgo. Durante el proceso de investigación hemos sido testigos de modificaciones en la estructura de Policía, fundamentalmente en materia de redistribución de efectivos y mandos, y creación y supresión de Unidades.

Algunas de estas medidas consisten en revertir la situación que explicábamos en el epígrafe anterior con relación a los miembros habilitados de la escala técnica.

*No ha sido un cambio radical de estructura, es verdad, se han cambiado sobre todo los mandos de lugares, porque eso sí que se ha tenido que cambiar, la estructura de los mandos porque era necesario, pero lo que era la estructura no ha cambiado tanto.* E.M.3 Referencia 1 - Cobertura 0,31%

Ninguno de los entrevistados aprecia cambios sustanciales en el organigrama. Como se señala a continuación, más allá de cambios superficiales, resulta muy complicado, partiendo de un marco funcional limitado y ajeno a la competencia del gobierno local, sustantivar de otro modo la estructura de la Policía Municipal. Como veremos, una de las principales novedades es la creación de la Unidad de Gestión de la Diversidad. Esta Unidad de carácter especializado tiene como competencia la prevención y tratamiento de aquellas infracciones susceptibles de ser enmarcadas dentro de los denominados delitos de odio.

*Y dentro del marco competencial nuestro nos podemos dedicar a medio ambiente, a seguridad vial y un poco a Policía Judicial. Y en ese marco, pues cambian nombres, colocas unidades, en lugar de aquí la coloco allí, pero realmente ha cambiado muy poco. De sistema de trabajo básicamente sigue siendo el mismo, por un lado, una Inspección de especialidad y por otro una territorial. Y a partir de ahí, más de lo mismo, ya te digo que no... El organigrama no ha cambiado...* E.M.6 Referencia 1 - Cobertura 0,33%

Siguiendo con el organigrama, tal vez uno de los cambios más sonados tuvo lugar al inicio de la legislatura, cuando se decidió suprimir dos de las tres Unidades Centrales de Seguridad (UCES). Unidades también de carácter especializado, encargadas de actuar en supuestos de desórdenes públicos, apoyando, por ejemplo, el trabajo de Policía Nacional y sus Unidades Antidisturbios.

*Es decir, tú cambias, quitas, esta unidad ya no existe, es decir, quito... dos UCES, quito una, con lo que sólo dejo una, las personas que están ahí tienen que ir destinadas a otro sitio. Ya no sólo van a hacer un trabajo distinto, sino que van a estar físicamente destinadas en otro sitio, con lo que, si yo ya tengo organizado que tardo media hora en llegar desde mi casa ahí, y había pedido ese sitio por... por la unidad, y por la distancia. A lo mejor voy destinado a un sitio que tardo 45 minutos, o una hora, o tardo 15. Entonces eso también afecta. E.M.11 Referencia 1 - Cobertura 0,35%*

Otro aspecto valorado por los entrevistados, y que también tiene que ver con la estructura, es, en general, el carácter flexible y consultivo que se ha seguido a la hora de ubicar y destinar a miembros de la escala técnica. Parece que en las últimas décadas la movilidad entre diferentes unidades, así como las oportunidades de ascenso habían estado limitadas (Consultar gráfico 1).

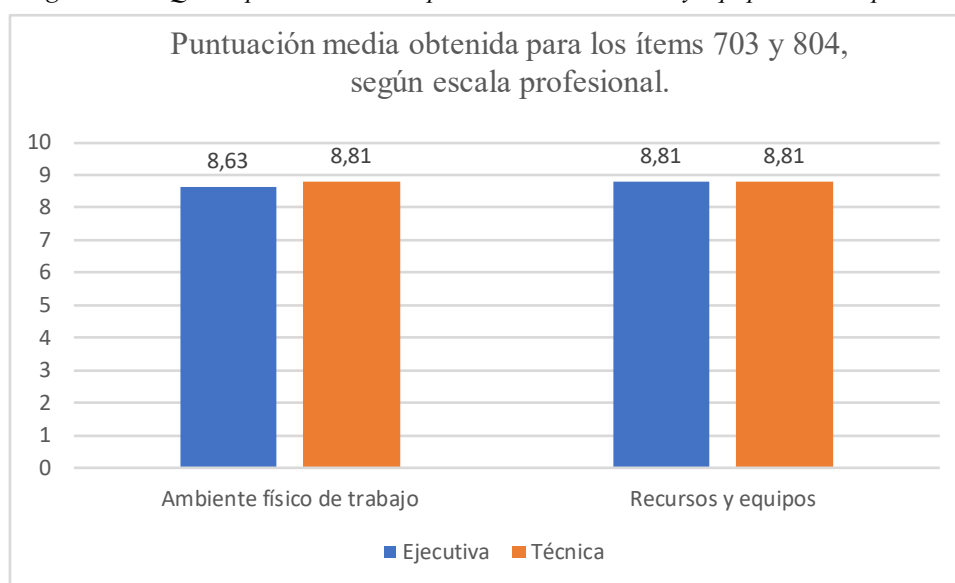
*Pero vamos, a nosotros como oficiales, en absoluto nos ha afectado la reestructuración, es más, se nos ha dado la oportunidad de pedir, que yo antes nunca lo había conocido, se podía haber hecho mejor, porque realmente se podía haber hecho mejor, pero al menos te han preguntado ¿Oye te parece bien? ¿De estas dos o tres posibilidades a dónde irías? Y eso nunca ha pasado aquí, antes te decían mañana tenemos una reunión y tú te vas a tal sitio, tú te vas al otro, sin contar absolutamente con nadie. Por lo menos hoy han contado contigo. Pero vamos, que se podía haber hecho mejor. E.M.6 Referencia 3 - Cobertura 0,41%*

En última instancia, en el ámbito organizacional, también se valoran aspectos materiales. Las instalaciones, los vehículos, los uniformes y todo el material que esté relacionado con el desempeño y protección de los policías, constituye un importante elemento a la hora de gestionar la organización. Como se señala en la siguiente referencia, las mejoras en el material y equipos de trabajo se perciben como gestos de apoyo significativos.

*Por ejemplo, una de las cosas que propusimos y que consideramos importantes, pero con una forma de enviar un mensaje de cuál es el apoyo que tiene un servicio, o de cuál es el grado de reconocimiento que tiene, son los medios. E.M.2 Referencia 4 - Cobertura 0,10%*

De hecho, tal y como se comprueba en el siguiente gráfico, el ambiente físico de trabajo, y los recursos y equipos con los que cuentan para realizar su función, son dos factores esenciales, y son extraordinariamente valorados por los policías, tanto de la escala ejecutiva, como de la escala técnica

*Gráfico 19. Pregunta 703: Qué importancia tiene para usted el ambiente físico de trabajo. Pregunta 804: Qué importancia tienen para usted los recursos y equipos a su disposición.*



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017).*



#### 4.3.5. Preocupación sobre las limitaciones para la implementación de Policía Comunitaria.

A continuación, recogemos debates tradicionales dentro de la Policía madrileña, relacionados con problemas y limitaciones organizativas y funcionales que afectan y obstaculizan el proceso de cambio. Así, los mandos entrevistados advierten sobre las dificultades que surgirán en cualquier proceso de cambio.

*Lo único que yo veo es que, el Plan Director el objetivo que tiene es, ordenar, aquello que todavía estaba un poco desordenado, y que se volverá a desordenar por una razón muy sencilla, porque cuando te planteas un plan a largo plazo, al final la sociedad evoluciona tan rápido que no te va a dar tiempo a acometerlo y lo tienes que estar modificando cada dos por tres. E.M.7 Referencia 1 - Cobertura 0,21%*

En cierta medida, el cambio policial implica también la necesidad de establecer controles y mecanismos de rendición de cuentas externos. Ya que el corporativismo mal entendido puede llevar a una disminución en la calidad del servicio prestado. Éste favorece dinámicas en las que la organización y sus miembros miran hacia dentro y desarrollan actitudes de autosuficiencia.

*Ahora yo pienso, no aquí, vaya donde vaya, yo defenderé que las policías debemos de adaptarnos mejor a la sociedad en la que estamos viviendo, que tenemos que tener una supervisión de nuestra actuación ajena a la policía, para evitar el corporativismo. Y que la policía tiene que ser un reflejo de lo que demanda la sociedad. E.M. 4 Referencia 1 - Cobertura 0,22%*

Otra de las reivindicaciones tradicionales tiene que ver con la escasez de personal. En este sentido, no se reconoce viabilidad a la implementación del modelo de Policía Comunitaria en toda la ciudad. Así, se valora una puesta en marcha parcial, a través de la realización de proyectos de prueba o pilotos y la implementación de esta forma de hacer en distritos o áreas concretas, y en contextos que presenten especiales dificultades.

*Yo pienso que con la plantilla actual que tenemos no da para desarrollarlo en todo Madrid. Sino que en todos los distritos tiene que haber un experimento o llegar a ocupar determinadas zonas por su conflictividad. Ya sea de convivencia, ya sea seguridad, ya de medio ambiente o sea del tipo que sea. Yo pienso que sí, y eso lo que hará es, quiero decir, si yo fracaso en mi proyecto inicial porque no*

*llego, se hundirá todo el modelo. Si yo fracaso en determinadas zonas y consigo éxitos en otras, podré vender, entre comillas, siempre, podré trabajar sobre los éxitos y no sólo en los fracasos. E.M.6 Referencia 8 - Cobertura 0,42%*

El modelo de actuación planteado no podría ser desplegado en toda la ciudad disponiendo para ello unidades *ad hoc* en cada uno de los distritos. En estas etapas iniciales, se tienen en cuenta modelos teóricos o experiencias prácticas pertenecientes a otras ciudades, que en la mayoría de los casos, resultan difíciles de exportar. Así, los modelos de éxito que se pretenden replicar implican un despliegue generalizado en la ciudad, pero también una incorporación de la nueva filosofía de trabajo a nivel global en la propia organización. Así mismo, estos modelos consideran agentes anclados al territorio, que además tengan estabilidad y continuidad en su destino dentro del barrio en el que presten servicio.

*Por lo tanto, el despliegue tiene que ser distinto, y llegar al despliegue va a depender de si se aumenta el número de efectivos. Si aquí se consiguiera aumentar la tasa... nos saltáramos la tasa de reposición y consiguiéramos meter promociones nuevas, para recuperar el número de policías que éramos 7000, sí se llegaría a desplegar en todo. Es decir, tú podrías tener perfectamente policía comunitaria desplegado en todo Madrid, con tus unidades de especialización, en el distrito patrullas que se dedicaran a hacer comunicados reactivos, y patrullas que estuvieran haciendo su policía comunitaria. Pero es que hacen falta personas. E.M.11 Referencia 4 - Cobertura 0,40%*

Además de la demanda de personal adicional, se reconocen ciertos problemas relacionados con la rigidez de los horarios y turnos de trabajo. En las Unidades Integrales en general, los agentes se distribuyen en turno de mañana, tarde o noche. En muchos casos, los horarios actuales responden con dificultad a las necesidades de los ciudadanos.

*Y si hablas en las unidades, qué relación hay entre el turno de mañana y el turno de tarde, son niveles totalmente..., y ya no te cuento el turno de noche. Que entre ellos mismos no se ven, porque mientras unos trabajan otros libran, pero el turno de noche, como mucho se ve un poco con el de la tarde..., porque hay cierto solapamiento, pero el de la mañana y la noche..., ningún tipo de relación. Pero es que la mañana y la tarde, en muchos casos son rivales. Son unidades distintas. Entonces desde esa percepción de cómo me siento yo en mi unidad, y preguntas a la gente y te dice, ¿tú eres policía municipal? No, no, yo soy policía de Chamberí, soy policía de Carabanchel, soy policía de Fuencarral, y algunos añaden, del turno de tarde. E.M.5 Referencia 6 - Cobertura 0,23%*



En una actividad como la que desarrolla Policía Municipal se da un desencuentro entre la demanda social y la rigidez de los turnos de trabajo. En los turnos de día, por ejemplo, los agentes de la mañana entran a las 7 y salen a las 15 horas, mientras que los policías de tarde cubren la franja de 13 a 23. Otro importante inconveniente, aparte de la poca flexibilidad, en una ciudad en la que se dan multitud de eventos extraordinarios, es que los policías desconocen en gran medida la realidad y problemáticas más habituales, que tienen lugar fuera de sus turnos de trabajo. Además, la rotación entre turnos es pequeña, por lo que una persona puede estar durante años en un turno determinado. Todos los agentes tienen la misma dinámica de horarios sin atender a las especificidades de cada Unidad y cada puesto. De esta forma, diferentes mandos coinciden en que es necesario un cambio en la estructura de prestación del servicio.

*El principal problema que tenemos ahora mismo, a nivel, centrándome en policía, no hablo de filosofía, es de recursos. Los turnos y horarios que tenemos ahora mismo no permiten, bueno no permiten el trabajo ordinario. Esa es la realidad, y mucho menos este, que requiere una continuidad y un despliegue. E.M.8 Referencia 3 - Cobertura 0,13%*

En gran medida relacionada con la problemática anterior, y dentro de la dinámica de rigidez y anquilosamiento que caracterizan a esta estructura policial, no existe un catálogo definido de puestos de trabajo. Es decir, existe una relación de puestos de trabajo (RPT), pero no existe una descripción de estos, de forma que puedan ser desempeñados por las personas más adecuadas atendiendo a sus méritos y capacidades profesionales.

*Da igual un bajito que un alto, da exactamente igual, cada uno tendrá sus capacidades. Pero siempre y cuando, cuando hagas las cosas de esa manera, en vez de tener una relación de puestos de trabajo con números de plazas y un complemento específico, tengas un catálogo de puestos de trabajo. Es decir, en función de tus condiciones personales, tu puesto ideal es este. Porque lo que no puedes hacer es modificar la ley sin poner criterios de pruebas físicas, ni talla, no sé qué no sé cuántos. Y luego todo ese bulto a cualquier lado, no. Hay que definir los puestos de trabajo, para que, en función de las condiciones personales de cada uno, que todos somos iguales, sí que se te adecúe tu capacitación al puesto de trabajo. E.M.7 Referencia 3 - Cobertura 0,41%*

A esta rigidez tenemos que sumar la ausencia de oportunidades que tradicionalmente han limitado la movilidad entre Unidades y los ascensos.

*Otra resistencia, que creo organizativa que hay en Madrid es, la falta de dinámica en las decisiones, no son decisiones dinámicas, son decisiones muy anquilosadas, muy lentas, e incluso los movimientos. Una persona extraordinariamente brillante en esta Policía puede estar condenada a... estar en un cruce durante 10 años de su carrera profesional. Con total tranquilidad, porque no hay una dinámica de movimientos interna adecuada. E.M.4 Referencia 2 - Cobertura 0,29%*

En última instancia destaca la referencia a la política de la recompensa como forma de poner el valor el trabajo de aquellas unidades cuyo trabajo no es tan mediático o espectacular hablando en términos policiales tradicionales. De esta forma, se defiende que para que los policías asuman una forma diferente de hacer policía hay que poner en valor y reconocer públicamente aquellas actuaciones que ya se vienen desempeñando y que tienen que ver con el trabajo comunitario.

*Si quieres impregnar, como garantía de éxito e inversión a futuro, que es mi visión, y lo digo de corazón. Este modo de hacer las cosas, tienes que cambiar la filosofía de la gestión de la recompensa, es decir, cuando felicitas a alguien, claro que le tienes que felicitar porque arriesgue su vida. Pero también tienes que felicitar a aquel, que después de muchos años dando clase de educación vial, a lo mejor ha reducido los atropellos de los menores en un 0.0002%. Pues ya me es bastante. Esas cosas no se hacen. Lo rutinario no tiene ninguna recompensa. Lo mediático, impacto. E.M.8 Referencia 6 - Cobertura 0,25%*

La necesidad de concretar éxitos constituye una presión permanente por parte del poder político y también por parte de las **élites corporativas policiales** (Jiménez, 2008). Sin duda, los problemas e incertidumbres planteadas en este epígrafe son antesala de las numerosas resistencias que recogemos a continuación.

## 5. Las principales resistencias identificadas.

Sin duda, el capítulo dedicado a la exposición de las diferentes resistencias identificadas es uno de los más profusos en cuanto a referencias codificadas. En este caso entendemos por resistencias, la identificación de diferentes problemas e inhibidores que operan en la Policía madrileña. Estas variables afectan a esta reforma en concreto, pero afectarían a cualquier otro intento de modernizar y adaptar la organización a las nuevas demandas. Muchos de los problemas y resistencias identificadas representan dificultades tradicionales y recurrentes para la Policía Municipal. Otros inhibidores derivarán de forma específica de la nueva dirección política y de las reformas concretas propuestas.

*Con lo cual, facilitadores que haya ahora, escasos. Inhibidores, todos los que quieras. Situación socio política, falta de renovación de puestos de trabajo, cambio de ideología institucional...* E.M.8 Referencia 3 - Cobertura 0,08%

### 5.1. Resistencias en la organización y función de la Policía madrileña.

Comenzaremos exponiendo las resistencias de tipo funcional que surgen cuando se plantean cambios en los modos de hacer habituales. Después recogeremos aquellas dificultades relacionadas con la estructura y las condiciones de trabajo, fundamentalmente los problemas de movilidad, la escasez de personal y la motivación percibida. En último lugar se plantean resistencias relacionadas con el contexto político, éstas tienen que ver con la ideología política del equipo de gobierno, la dirección de policía y la forma de entender las prioridades en materia de seguridad.

A lo largo de la exposición de resultados hemos insistido en que la mecanización de las actuaciones, el enraizamiento de las rutinas y la escasa flexibilización funcional y organizativa de la Policía dan lugar a fuertes dinámicas de resistencia frente a las reformas.

*Yo lo que sí que he notado es la resistencia. Las resistencias, porque de alguna manera los individuos se acomodan, se sienten cómodos en un modelo o en otro que ya funciona solo. Ahora les cambias completamente todo y se encuentran en un sitio que no saben lo que tienen que buscar, no saben lo que tienen que conseguir.* E.M.1 Referencia 2 - Cobertura 0,27%

Otra variable importante tiene que ver con la incertidumbre, veremos a continuación cómo los problemas de comunicación interna y también externa generan inseguridad en el colectivo. ¿Qué se espera de los mandos intermedios y de los agentes de base? De esta forma, cuando se generan dudas sobre el papel que deben desempeñar los agentes en el marco de un modelo de actuación policial cambiante, los mandos entrevistados perciben problemas para involucrar y convencer al colectivo.

*Es decir, si yo me equivoco en una acción mía, me voy a la cárcel. Y si hago algo bien, nadie me lo va a agradecer. Con lo cual, nos convertimos en seres autónomos, que buscamos nuestro interés particular. Esa es una de las cosas que hay que trabajar aquí, el trabajo en equipo, es decir, para qué hago yo esto, y lo sumo a esto y a esto. Para hacer un algo más grande. Pero eso no somos capaces de transmitirlo. E.M.7 Referencia 4 - Cobertura 0,23%*

También surgen problemas con la presentación y explicación de los cambios propuestos por la nueva Dirección, ya que a priori las inquietudes más importantes para el grueso del colectivo no estarían presentes en las reformas que se pretenden llevar a cabo.

*¿Qué diferencia hay entre un policía comunitario, de proximidad, policía burocrática...?, ¿cuál ha sido nuestra evolución?. Que ajusten nuestro modelo policial, todas estas organizaciones que hemos tenido, ajústalo a un modelo. Incluso el más conocido para nosotros, policía de barrio. Que te digan, qué características creen que tendría la policía de barrio. Más allá de que estamos sobre el territorio dando vueltas en una manzana, andando..., no te va a decir nadie nada. Desde ese desconocimiento, desde esa falta de información de la organización, desde esa formación y desde esa aceptación de la formación, imagino conocerás cuánta gente va voluntaria a los cursos, cuando se hablan de estas cosas. Poquitos, poquitos, poquitos. E.M.5 Referencia 3 - Cobertura 0,23%*

Así, el contexto de cambio produce incertidumbre, y actitudes de reserva y cautela, sobre todo, en la escala técnica, donde los mandos policiales llevan muchos años trabajando de una determinada forma. No se percibe con seguridad la conveniencia de implicarse en cambios profundos que tengan que ver, como en este caso, con el modelo de actuación o con la implementación de una filosofía de trabajo comunitaria.

*Es más, por el hecho de ser un gobierno de izquierdas, el del ayuntamiento de Madrid, es verdad que con algunas propuestas a veces un poco rompedoras con lo que está acostumbrado, y muy distantes de la mentalidad conservadora de policía y yo creo que de ahí viene mucha parte de la resistencia. Porque en sí lo que es el modelo, es perfectamente factible, además se adapta bastante a lo que es la policía local. E.M.3 Referencia 5 - Cobertura 0,50%*

La dificultad para asumir un debate sobre la función policial, ¿qué Policía somos?, ¿qué Policía queremos ser? y ¿cómo integramos formas de actuar tradicionales con formas de hacer más innovadoras?, actúan como inhibidores en el proceso. En estas circunstancias los entrevistados también identifican posiciones contrapuestas y luchas de poder en las capas más altas de la organización.

*De ahí que bueno, esto..., la gente tendrá que concienciarse, tendrá que ver la utilidad, que esto puede servir, sin olvidarnos de los otros, que es una opción más, que no están en contra, que son compatibles, y dar la oportunidad, porque el problema es que las reticencias parten de un **posicionamiento de confrontación**, y no estás dando la oportunidad de conocer si lo otro sirve, simplemente lo estás descartando. ¿Por qué?, porque no está en tu forma de pensar y en tu forma de ver. E.M.5 Referencia 17 - Cobertura 0,14%*

Lo que deberían constituir modelos de actuación plenamente enraizados y complementarios en la organización son a menudo iniciativas singulares de Unidades Especializadas. Un caso claro de esta circunstancia se puede ejemplificar a través del trabajo que desempeña la Unidad de Convivencia y Prevención. Durante nuestro proceso de investigación hemos sido testigos del poco conocimiento que tiene la propia organización de esta Unidad. Una parte importante desconoce su dependencia funcional, su localización y qué trabajo hace. En este sentido, surgen dudas sobre la aceptación por parte del colectivo policial de las estrategias de mediación y resolución de conflictos implementadas por esta Unidad de especialización, que de algún modo representan para la Policía madrileña las formas de hacer más próximas a la filosofía de trabajo comunitaria.

*¿Qué pasa con esto?, y ¿por qué digo lo de la mediación? La mediación, como herramienta de resolución de conflictos, no es aceptada por la organización. Hay mucho rechazo. Porque lo fácil es llegar, denunciar y me voy. E.M.5 Referencia 1 - Cobertura 0,08%*

Recientemente se suma el caso de la Unidad de Gestión de la Diversidad, ésta promueve la investigación y la colaboración con la Universidad para tomar decisiones inteligentes, y asumen normal y necesariamente las interacciones con asociaciones, representantes de diferentes colectivos y con el ciudadano para establecer pautas conjuntas en las prioridades de seguridad. Así, a muchos policías les resulta ajeno a su día a día orientar la actuación hacia colectivos sociales que tradicionalmente no habían estado en el ámbito funcional de la policía, con el grado de especialización y dedicación de recursos que en este momento se establece.

*[...] muchos patrulleros piensan: vale, somos seis mil, nos dedicamos..., yo sé cómo es el día a día de un policía, me estás hablando de problemas de minorías, o sea me estás hablando de gays y lesbianas a las que la gente insulta por la calle, que los hay... pero que serán un uno por mil como mucho. Ese tipo de delito comparado con otros y estoy escuchando con un impacto, con una frecuencia altísima hablar de esa unidad, y yo veo lo que yo tengo aquí, las carencias que yo tengo en mi unidad, que somos pocos, que hay en puestos adaptados un montón de gente, que no salimos fuera. Entonces **parece que no hay sintonía y que se está pensando en la cúpula en películas mentales que tienen poco que ver con tu realidad policial.** E.M.10 Referencia 6 - Cobertura 0,47%*

Estructuralmente, las oportunidades de movilidad entre unidades, cambios de turno y ascensos, se plantean como elementos que influyen en la motivación de los policías, y que de algún modo se convierten en preocupaciones prioritarias. La excesiva burocratización, la lentitud y verticalidad de las decisiones y canales de comunicación dan lugar, precisamente, a situaciones subjetivas y arbitrarias en la asignación de destinos y turnos de trabajo.

*Otra resistencia, que creo organizativa que hay en Madrid es, la falta de dinámica en las decisiones, no son decisiones dinámicas, son decisiones muy anquilosadas, muy lentas, e incluso los movimientos. Una persona extraordinariamente brillante en esta Policía puede estar condenada a estar en un cruce durante 10 años de su carrera profesional. Con total tranquilidad, porque no hay una dinámica de movimientos interna adecuada. E.M.4 Referencia 2 - Cobertura 0,29%*

La burocratización y rigidez en la cadena de mando, provoca que, en muchos aspectos, los resultados de la toma de decisión tarden mucho tiempo en ponerse en práctica. Así, la organización no es ágil en la implementación de cambios. Al mismo tiempo, estas circunstancias pueden ser aprovechadas por aquellos mandos y mandos intermedios más críticos con la Dirección, para ralentizar determinadas decisiones y procesos.

*La verticalidad de las decisiones, eso hace que todo pase, tiene un cuello de embudo, aunque sea una pirámide, pero las decisiones van a ese embudo, y hasta que llegan al embudo hay muchas que se quedan por el camino, hay otras que se ralentizan, y eso hace que para un equipo de gobierno que dirige al fin y al cabo una policía, que son al menos 4 años el..., el trabajo lo tiene que realizar en 4 años, eso se le vaya mínimo a 8 años, para que se pueda ver algún cambio manifiesto. E.M.4 Referencia 3 - Cobertura 0,32%*

Estas características organizacionales que a priori deberían minimizar la arbitrariedad de las decisiones han convivido con diversas situaciones, parciales y subjetivas en la asignación de destinos y turnos.

*Aquí lo que se da, a día de hoy, espero que algún día se de ese otro tipo, es por la diferencia y la injusticia percibida por muchos patrulleros que ven cómo salvo que seas amigo de alguien no puedes acabar nunca, por muchos estudios que te avalen, en una unidad especializada o en un turno ... en el turno que tú quieres. Es fruto del pasado, entonces claro, como es fruto del pasado de muchos años, porque llevan así ya veintiún años por lo menos, pues la gente le cuesta mucho tener fe en que algo vaya a cambiar. E.M.10 Referencia 7 - Cobertura 0,33%*

Junto al anquilosamiento estructural, existe cierta evidencia sobre que la homogeneidad y la elevada edad media presente en la organización, contribuyen a una mayor resistencia y dificultad para afrontar el cambio. Especialmente cuando se presentan nuevas formas de hacer. En este contexto, formas de pensar y actuar también se homogeneizan, y la actitud frente al cambio también se presenta más resistente.

*[...]con muy pocas mujeres, un cuerpo envejecido. Y no tiene una formación ... es verdad que las..., lo positivo de todo esto es que las nuevas promociones, la que va a entrar ahora y las que se prevén que lleguen son gente mucho mejor formada. E.M.3 Referencia 1 - Cobertura 0,29%*

La tercera fuente de resistencias que identificábamos al comienzo tiene que ver con la vinculación entre las acciones de gestión policial y las decisiones políticas. Muchos de los asuntos relacionados con la seguridad son fácilmente politizados. En ocasiones se intenta buscar el componente político e ideológico de las decisiones. Cuando es fácilmente observable que las diferentes filosofías de actuación policial han sido implementados por gobiernos muy diferentes en países de nuestro entorno, y difícilmente un determinado modelo de actuación puede ser identificado en exclusiva con una ideología política.

*En el cual si te has fijado todos los problemas que hemos tenido han sido porque si la Alcaldesa se reúne con los manteros... no mira a los policías, [...] es un Ayuntamiento mucho más proclive a cuestiones sociales, que en algunas ocasiones ha estado en frente de la Policía, es decir, ha estado en frente, esencialmente por lo que comentaba, es un programa de cambio. E.M.2*  
Referencia 3 - Cobertura 0,17%

Algunas políticas se aceptan con más facilidad o son más sencillas de incorporar por la cultura profesional de la organización. Así, los procesos forzados y artificiales que llevan a identificar ideológicamente los cambios, provocan reticencia y desconfianza entre los policías. En el caso de la Policía Municipal de Madrid, la organización llevaba más de 20 años siguiendo una línea de trabajo centrada en la seguridad, en la reacción y en la inmediatez en la respuesta. La mayoría de los policías municipales han construido su profesionalidad en este contexto de organización y función policial.

*Queremos ser totalmente profesionales y aceptar, pero no es la aceptación. No se da la misma aceptación de determinadas políticas que de otras totalmente distintas. Por ahí va parte de la historia. No sé si coincidirá, si será así, pero es mi percepción. Y el conocimiento que me da el llevar 35 años aquí. O sea que...*  
Referencia 4 - Cobertura 0,22%



Lo que sí es evidente es que el contexto en el que se ha tratado de articular el cambio, sobre todo en la primera mitad de la legislatura, ha estado marcado por la resistencia, por la dificultad, como veremos ahora, para transmitir al colectivo las reformas, y por la prudencia y escepticismo de buena parte de los mandos policiales.

*Entonces yo considero que los retos que se tienen aquí para poder llegar a tener una policía distinta que es lo que ellos quieren, el primero y más importante es la involucración absoluta del colectivo, porque cuando una idea es buena el colectivo se convence de que es bueno para la ciudadanía y buena para él y aquí eso todavía no lo tenemos, estamos alejados de eso. E.M.10 Referencia 1 - Cobertura 0,24%*

Estas actitudes se fundamentan, no sólo en los cambios que de forma directa han afectado a la cúpula policial, y a la identificación de ideas políticas con estrategias policiales, sino también en una percepción de ausencia de continuidad en el tiempo de las decisiones tomadas. El coste de llevar a cabo cambios importantes cuando, sobre todo en la primera parte de la legislatura, no se percibe un escenario de estabilidad. La gestión del nuevo equipo de gobierno se entiende como una situación excepcional y pasajera.

Como decíamos, en general, a lo largo de nuestro proceso de acompañamiento a lo largo de estos años, hemos percibido falta de entendimiento y connivencia entre la gestión política y la parte técnica de la organización.

*[...] quiero decir entre el operativo entre comillas, o entre la organización profesional, entre el funcionariado y el ámbito político tiene que haber una connivencia que yo creo que ahora mismo no la hay. Vivimos dos realidades, o dos mundos diferentes. Y es ahí por donde hay... mientras no se engarcen... Difícilmente vamos a... E.M.6 Referencia 1 - Cobertura 0,23%*

Como conclusión señalaremos que las variables que podrían facilitar el cambio son escasas. En diversas ocasiones los entrevistados señalan que la implementación de cambios depende de las actitudes personales de ciertos miembros de la organización, que de forma personal asuman responsabilidad e iniciativa.

*Hay un cambio de filosofía lo voy a llamar, o de querer hacer las cosas, que no ha venido acompañado de una motivación interna. Entre otras cosas porque nadie tiene capacidad, son muy limitadas las plazas que salen. Entonces estamos trabajando un cambio de modelo, con gente que lleva muchos años en otra cosa, y seamos realistas. Cuando me hacen trabajar más, o de distinta forma, cuando ya tengo acumulado mis procesos de trabajo, cuesta, cuesta. Cuesta salvo que seas un..., pues eso, innovador, que tengas ganas, y hablamos ya de singularidades. E.M.8 Referencia 1 - Cobertura 0,24%*

## 5.2. Resistencias generadas en la comunicación interna y externa.

La segunda resistencia estudiada tiene que ver con la comunicación interna en la Policía Madrileña. También haremos referencia a la comunicación externa, ya que también está muy presente en los discursos codificados, ésta comprende principalmente la información que la organización transmite, ya que considera que es importante para configurar su imagen pública.

En la medida en que una parte importante de los esfuerzos para iniciar el cambio se centran en elaborar un Plan Director como documento programático que enuncie las líneas del gobierno municipal, se detecta que una parte importante del colectivo desconoce su contenido. Así, se pone en valor la importancia de la comunicación al mismo tiempo que se cuestiona su fortaleza. Podemos observar cómo la comunicación, sobre todo a nivel interno, es identificada por los diferentes entrevistados como un punto débil que desde hace años incide en la organización, representando un ámbito susceptible de mejora.

Igualmente, pensando en el público, nos preguntamos cómo la organización comunica al exterior aquella información que considera importante. Los propios policías prestarán en ocasiones más atención a los canales de comunicación externos, a los medios de comunicación o a redes sociales, en lugar de utilizar canales internos para informarse sobre aspectos que atañen a la Policía Municipal.

Tomando en cuenta el proceso de cambio que nos ocupa, las primeras evidencias con relación a los problemas de comunicación interna surgen con el Plan Director de Policía Municipal. Como ya hemos señalado en diferentes ocasiones, al comienzo de la nueva legislatura se presenta este documento cuyo valor es programático. Hablamos de primeras evidencias, ya que durante su elaboración se inició un proceso participativo con el objetivo de que los agentes enviaran diferentes aportaciones y sugerencias a título personal.

Se elaboró un cuestionario con ocho preguntas *ad hoc* para recoger propuestas de mejora y se distribuyó mediante correo electrónico por las diferentes Unidades. No obstante, apenas se recogieron unas cincuenta respuestas en un cuerpo de más de 6.000 efectivos.

*[...] el cambio cultural y el Plan Director van en una línea que yo creo que es deseable, que no han conseguido comunicarlo adecuadamente a la gente, o sea la mitad de este barco desconocen el Plan Director, lo desconocen y además tienen un prejuicio negativo hacia ello. O sea, casi no quieren ni conocerlo.*  
E.M.10 Referencia 1 - Cobertura 0,20%

Una vez presentado el Plan, se han identificado una serie de variables como la poca difusión e impacto que ha tenido para los policías y también la dificultad para comprender el modelo de actuación propuesto tal y como se refleja en el texto. En definitiva, algunos entrevistados señalan que el documento no ha sido capaz de transmitir a los agentes el propósito del cambio. Incluso para los responsables políticos encargados de la toma de decisión y la Dirección de Policía ha sido complicado definir desde el principio el Plan, y establecer las bases que permitieran articular e implementar el modelo de Policía Comunitaria.

*Si no cambias esa cultura, no cambias esa percepción, de lo que es un policía municipal, más allá de tu territorio habitual. Esto nunca va a poder desarrollarse. ¿La gente lo va a hacer obligada? Sí, claro, por supuesto. Pero hasta ahí. Con el tiempo quizá entre, pero yo creo que se podría hacer algo más desde esa información, desde esa supuesta transparencia de qué es lo que se persigue. Cuánta gente se ha leído el documento de lo que supone esta reorganización.*  
E.M.5 Referencia 1 - Cobertura 0,15%

Paradójicamente, aunque el Plan Director va dirigido fundamentalmente a los policías, éstos no han mostrado demasiado interés en un documento, tal vez, con una fundamentación teórica demasiado extensa, cuando el interés de los agentes de base se orienta hacia aspectos tangibles relacionados con las condiciones de trabajo.

*Eso aleja todavía más, porque si no, como no hay nadie que llene ese hueco, entre la idea teórica de por dónde van los tiros, si tuvieras a la oficialidad de tu parte o a los oficiales o a los agentes de tu parte, y dijeran oye, no sé exactamente lo que es eso, porque interesa venderlo en prensa y tal, pero que sepáis que se están haciendo estas otras cosas que van en la dirección adecuada. Pero no hay esa información está sin cubrir completamente.* E.M.10 Referencia 3 - Cobertura 0,29%

En términos generales, la comunicación se asume como un punto débil que habitualmente influye en aspectos relacionados con el desconocimiento de ciertos objetivos organizacionales.

*[...] la Carta de Servicios, yo te aseguro ahora mismo que preguntamos a la Plantilla, compromisos de la Carta de Servicios, y el 90% nadie, nadie te puede decir ni un solo compromiso de Policía Municipal. O sea que la comunicación siempre ha sido un déficit en Policía Municipal, y en ese sentido no mejoramos al ritmo que tenemos que mejorar. E.M.6 Referencia 6 - Cobertura 0,23%*

Estas circunstancias se dan en un contexto en el que la información y los datos de carácter formal siguen unos protocolos de transmisión estrictos. En algunos casos se señala la estanqueidad e independencia con la que funcionan las diferentes unidades en este sentido. Incluso cuando se trata de datos técnicos, necesarios para el desempeño del trabajo, la información está muy controlada y no circula con fluidez.

*[...] a nivel de comunicación interna, existen la comunicación formal e informal. La formal, de hecho, ahora mismo estamos mirándolo, es fruto quizá de ese sistema tan estancado, basado en focos de poder. Aunque parezca mentira, aquí la información no corre, o sea, cada uno se reserva la información como si fuera parte de su trabajo, y no corre. Técnicamente estamos trabajando en red y puede darse la paradoja de que a lo que tiene acceso esa persona no lo tiene ese. Es decir, que la información es un arma, una moneda de cambio. E.M. 2 Referencia 1 - Cobertura 0,24%*

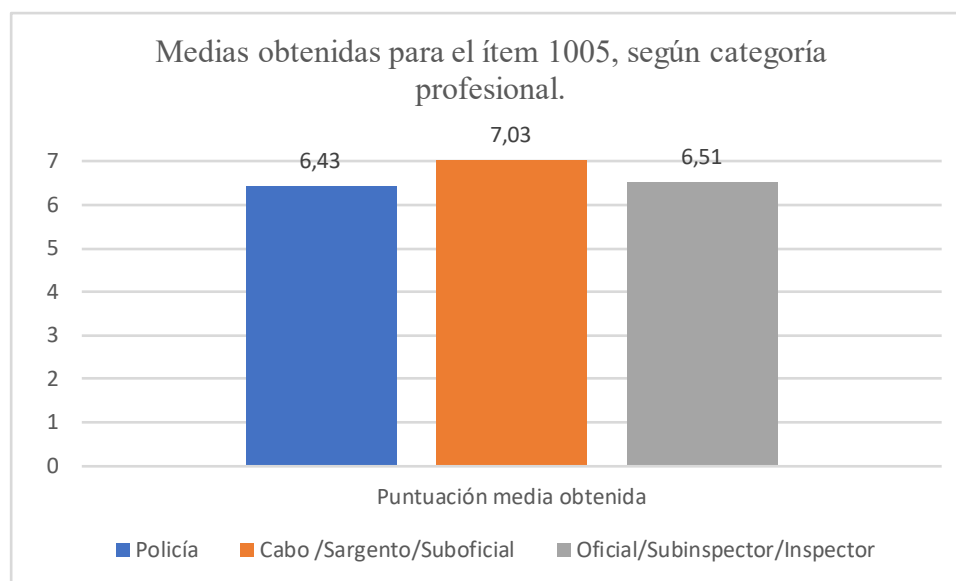
Del mismo modo ocurre cuando se trata de la transmisión de decisiones ya sean de carácter político u operativo. El equipo de gobierno y la Dirección de Policía, pueden reunirse con los mandos de policía, siguiendo el protocolo y los cauces jerárquicos dentro de la escala de mando, respetando la verticalidad de la comunicación. Por tanto, surgen interrogantes sobre qué información se transmite hacia abajo y cómo llega a los agentes de base.

*[...] nosotros pensábamos que la gente se preocupaba por informarse y con ponerlo en un portal de transparencia y ponerlo en la página web ya está hecho. No, hay que bajarse más y decírselo más. Hay que dárselo más masticado. Y ese a lo mejor ha sido el defecto, hemos dicho, si yo hago una resolución que es justa,*

*porque yo creo que es justa, es beneficiosa para todo el mundo, la firmo y la publico ya está. No, no llega. Entonces a lo mejor tienes que pensar, y mostrarlo y mostrarlo y publicarlo más veces y anunciar que lo has publicado, reunirlos para explicarles las cosas, y a lo mejor ahí es donde hay que incidir más.* E.M.1  
Referencia 1 - Cobertura 0,53%

Como se puede observar en el gráfico siguiente, hay un amplio campo de mejora en el manejo de la información que se transmite. Especialmente entre los agentes de base, pero también entre los mandos superiores. Realizada la prueba de significación t-Student, encontramos diferencia entre la valoración media obtenida para los mandos intermedios con respecto a los policías de base. Y si entramos en el detalle de la distribución de las respuestas, un 20% de los altos mandos respondieron con un 5 a esta pregunta, frente al 14% y 8% de policías y mandos intermedios. También aquí se aprecian diferencias significativas.

*Gráfico 30. Pregunta 1005. Valore su grado de satisfacción con la información contenida en AYRE sectorial Seguridad.*



*Fuente. Elaboración propia a partir de datos ECL (2017).*

Hasta tal punto es posible identificar las reservas a la hora de transmitir información, que parece algo común en los diferentes cuerpos de Policía. Nos referimos a la colaboración y ayuda mutua cuando se trata del acceso a diferentes bases de datos. Las restricciones existentes en el intercambio de información entre los diferentes cuerpos de Policía dan

idea de la forma de operar y de los antecedentes culturales en este aspecto.

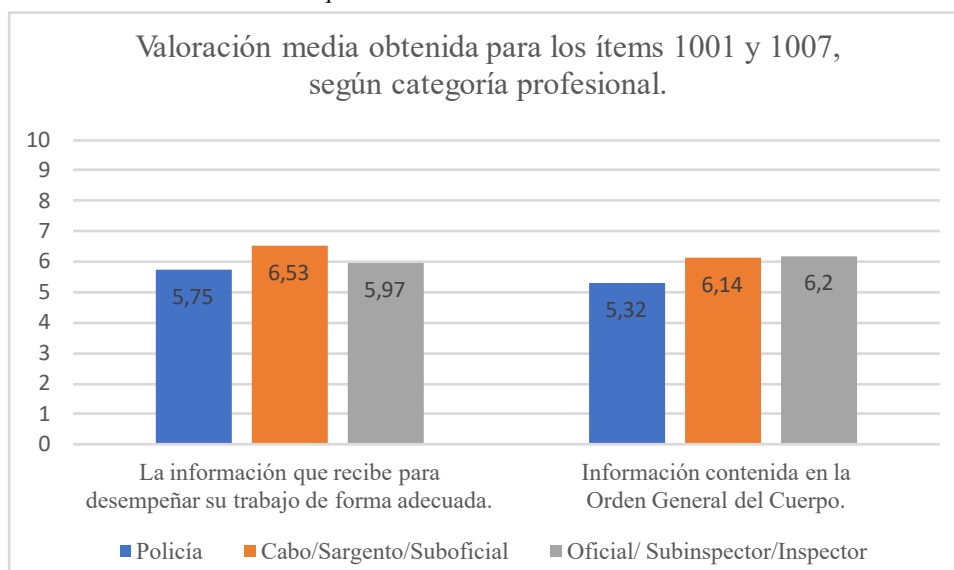
*Hay gente que lo defiende. A nosotros nos genera reticencias y recelos entre cuerpos. Y yo creo que eso no es bueno. No tanto en la operativa del día a día, sino entre mandos. Entre mandos sí hay..., sí genera recelos. Pues, por ejemplo, no cabe en mi cabeza, nunca cabrá en mi cabeza, que yo ahora me meta en la web de la Policía Metropolitana de Londres, y pueda saber la densidad de delitos, y qué tipos delictivos, y dónde ocurren en la ciudad de Londres, y no lo sepa de mi distrito. E.M. 4 Referencia 2 - Cobertura 0,33%*

De estas dificultades que se enuncian de forma general, derivan resistencias que de forma particular operan dificultando los cambios propuestos. En este sentido, los agentes de base encuentran complicado y tedioso acceder y gestionar los diferentes canales de información.

*[...] yo creo que falta mucha información en ese sentido y comunicación al colectivo para conocer realmente el hecho de que es algo..., no es un invento nuevo, que se ha hecho sin tener su feedback en otros lugares. Yo creo que ahí sí que falta información por parte del colectivo. Entonces entre eso y la... la..., de dónde viene el cambio, yo creo que se generan muchas resistencias por parte del colectivo. E.M. 3 Referencia 2 - Cobertura 0,51%*

Nuevamente, contamos con la evidencia general que nos devuelve el análisis de los datos de la Encuesta de calidad y que confirman las afirmaciones recogidas durante nuestro trabajo de campo cualitativo. Tanto en lo que se refiere a la información general que reciben para desempeñar su trabajo, como en la información que se contiene en la Orden General del Cuerpo, la satisfacción apenas rebasa el nivel de aprobado. Más aún, realizada la prueba t-Student para la pregunta 1001 observamos diferencias significativas en la valoración media de los mandos intermedios respecto a los policías de base. La prueba t-Student también determina diferencias significativas en la pregunta 1007, de la valoración de mandos intermedios y altos mandos con respecto a los policías de base. Éstos últimos, son los que presentan valoraciones más bajas en ambas preguntas. Es decir, en gran medida, no se sienten bien informados.

Gráfico 21. Preguntas 1001y 1007: Valore su grado de satisfacción con la información que recibe para desempeñar su trabajo de forma adecuada, y con la Información contenida en la Orden General del Cuerpo.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECL (2017). Realizada la prueba t-Student para la pregunta 1001 observamos diferencias significativas en la valoración media de los mandos intermedios respecto a los policías de base. La prueba t-Student también determina diferencias significativas en la pregunta 1007, de la valoración de mandos intermedios y altos mandos con respecto a los policías de base. Éstos últimos, son los que presentan valoraciones más bajas en ambas preguntas.

La neutralidad o si queremos, la pasividad que muestran los policías cuando se les pregunta sobre el acceso y recepción de información, da lugar a situaciones de vacío e incertidumbre. Especialmente en un proceso de cambio como el estudiado, cuando surgen diferentes actores interesados en ocupar los vacíos en la comunicación.

*Una de las cosas que mejor funciona aquí son los globos sonda. Cuando digo un globo sonda digo que... cuando hay una incertidumbre te inventas algo, lanzas un misil, como nosotros decimos y que empiece a correr por ahí. Encima hay gente que se hace eco de ellos, y bueno, utilizan plataformas sindicales, utilizan los tuits o cualquier tipo de cosa. E.M. 7 Referencia 5 - Cobertura 0,20%*

De esta forma, la comunicación interna ha operado como una resistencia más en el proceso de reforma y en la capacidad para transmitir los cambios realizados y los cambios propuestos en el modelo de actuación. Esto ha influido en que una parte importante de la organización no sólo no haya sido partícipe de los cambios, sino que no haya tenido conciencia de las propuestas.

*El objetivo iría un poco en trasladar los valores, de forma convincente, de qué sería lo que caracterizaría a esa Policía que realmente se quiere implementar. E.M. 6 Referencia 2 - Cobertura 0,10%*



Hasta aquí, algunos aspectos relacionados con los cauces de comunicación interna y las dificultades para transmitir la información a los agentes de base.

Otro debate fundamental es cómo y qué tipo de información se debe transmitir al exterior. Por una parte, algunos entrevistados señalan que la comunicación de las intervenciones policiales podría contribuir a aumentar las percepciones de inseguridad ya que harían partícipes a los ciudadanos de sucesos securitarios de diversa índole. Por otra parte, los policías perciben que la imagen social de la institución es puesta en valor cuando se reconocen públicamente sus actuaciones exitosas. ¿Pero qué debemos considerar por actuaciones exitosas? ¿Quién debe tomar la iniciativa en la transmisión de datos al exterior?

*[...] desde el punto de vista de cómo divulgamos, qué es lo que somos, y cómo actuamos, y qué visión y cultura tenemos cada uno, los ciudadanos tampoco lo conocen. No lo conocemos nosotros insisto..., como para que se traslade fuera. O sea, para mí son los grandes problemas que hay que romper, o acometer de entrada con una visión de implantación de este tipo de forma de trabajo. Concienciar y que la gente esté convencida, para a partir de ahí, con nuestra acción, convencer a los demás de la utilidad de esa forma de prestar servicio. E.M. 5 Referencia 4 - Cobertura 0,17%*

Es difícil determinar si existe una política de comunicación externa que establezca qué tipo de informaciones son importantes para la Policía. En gran medida lo que se transmita contribuirá a configurar la imagen pública de la institución.

*[...] antes éramos autónomos, es decir, el propio jefe, el propio líder de la organización, era el que decidía en un momento determinado, qué sacar, qué no sacar, cómo sacarlo. Y demás. Eso se cambió. Y ahora hay un control mucho más centralizado. Es decir, nosotros podemos hacer infinidad de cosas, pero es el político el que determina, qué es lo que sacamos. E.M. 5 Referencia 5 - Cobertura 0,31%*

Llegados a este punto es importante diferenciar entre aquellos datos comunicados por la policía y sobre los que se pueden realizar consultas<sup>105</sup>, por ejemplo, datos estadísticos que recogen las intervenciones de policía municipal en relación con determinados ilícitos.

Por otra parte, estaría aquella información transmitida en forma de notas de prensa, que se publica para resaltar actuaciones puntuales que contribuyen a reforzar la imagen pública de la policía y a obtener reconocimiento social. Evidentemente el nivel de transparencia y publicidad, sobre todo en el ámbito de datos estadísticos sobre la cantidad o concentración de delitos, así como de datos que tengan que ver con la Unidades desplegadas en los distritos, es sumamente escaso, sobre todo si lo comparamos con el mundo anglosajón.

*Si la policía tiene liderazgo le das presupuesto, le das capacidad de comunicación..., tú abres las páginas web de las policías americanas, incluso de pueblecitos, y es alucinante, sale la cara del jefe la policía, del Sheriff, no sé qué, y te dan sus opiniones, sale el perfil de los directores. Eso aquí es impensable.*  
E.M. 8 Referencia 3 - Cobertura 0,14%

---

<sup>105</sup><https://datos.madrid.es/portal/site/egob/menuitem.c05c1f754a33a9fbe4b2e4b284f1a5a0/?vgnextoid=bffff1d2a9fdb410VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=374512b9ace9f310VgnVCM100000171f5a0aRCRD>

### 5.3. El papel de los sindicatos policiales.

En este epígrafe recogeremos las principales referencias sobre los sindicatos y asociaciones profesionales de policía. La relación entre el área de gobierno y los sindicatos policiales se ha caracterizado por la confrontación. Los asuntos fundamentales giran en torno al papel de los sindicatos policiales, ¿qué tipo de demandas realizan? ¿Qué grado de aceptación tienen dentro de la Policía? Y si en algún caso puede existir un conflicto de interés entre las reivindicaciones policiales y la prestación del servicio público.

*Siendo un firme convencido de la necesidad de los sindicatos. Siendo un firme convencido de que hay otras alternativas para ejercer la labor sindical, si me centro aquí, lo único que veo son intereses de conseguir los mejores beneficios laborales para la gente, a costa de olvidarse muchas veces, es mi percepción, del servicio público para el que estamos destinados. E.M. 7 Referencia 1 - Cobertura 0,21%*

Una parte importante de los mandos entrevistados se muestran muy críticos con la labor sindical en la Policía madrileña. En gran medida, las negociaciones sindicales presentan dinámicas en las que cualquier cambio planteado por la dirección policial se acepta a cambio de subidas salariales o aumento en los días libres.

También hay que tener en cuenta las especiales condiciones laborales que existen en un cuerpo jerarquizado. En determinadas situaciones asegurar la prestación del servicio público, sobre todo en grandes eventos y eventos especiales, requiere horas extraordinarias, prolongación de jornadas y otras circunstancias imperativas para los policías. En este sentido, parece que los sindicatos, lejos de promover la modificación de determinadas condiciones estructurales (turnos, horarios, movilidad, etc.), enfocan sus demandas hacia los objetivos monetarios y de libranzas.

*Un sindicato tiene que estar para los trabajadores, no sólo para estos, para todos. Y deberían comparar como están las condiciones laborales de los madrileños y cómo están las suyas. En la vida no es sacar más y sacar más. Una comparación, como decía, la eficiencia entre lo que cobras y lo que haces. O sea, no es cuestión de subir... yo no les quiero explotar, pero yo tengo que preocuparme por los ciudadanos. Yo creo que los sindicatos están perdiendo su papel. E.M. 1 Referencia 5 - Cobertura 0,40%*

Además, los sindicatos presentan una fuerte impronta política. Esta influencia se identifica con actitudes arbitrarias a la hora de alcanzar acuerdos y negociar ciertas condiciones laborales.

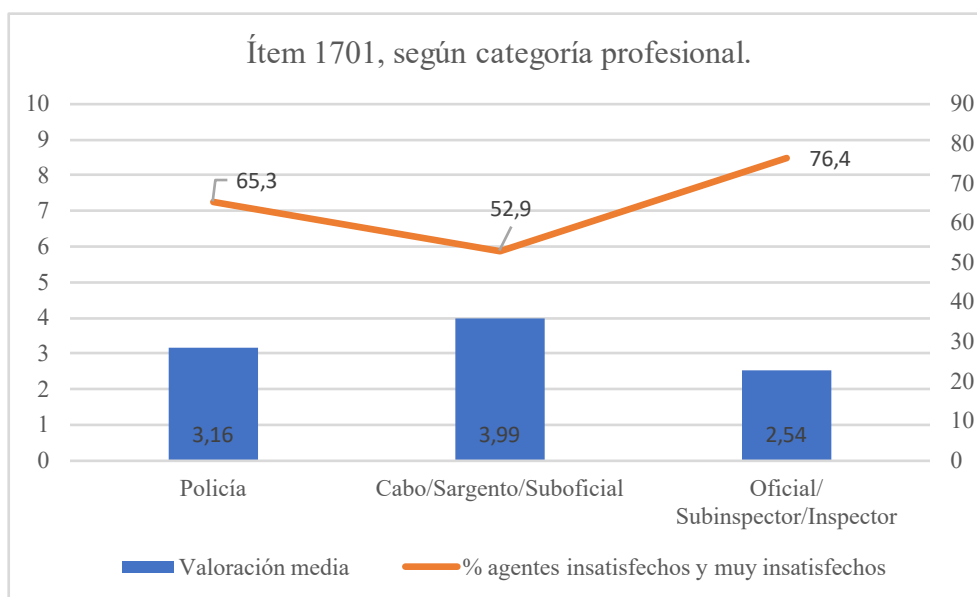
*Los sindicatos siempre han jugado, hasta ahora, un papel de...ha sido el alfil del papel político. O el caballo. Son lo que dan la cara para plantear determinadas cuestiones. Realmente por la plantilla han hecho poco, y esa es la percepción que tienen todos los policías. E.M. 6 Referencia 1 - Cobertura 0,19%*

En muchas ocasiones, la identificación política, da lugar a vaivenes en los posicionamientos y a la ausencia de una línea clara de actuación y reivindicación, esto promueve el deterioro de la credibilidad y la confianza en las organizaciones sindicales.

*Últimamente no se les ve como una defensa real de los intereses de los trabajadores. O de los Policías, en este caso concreto. Y siempre se les suele vincular, en función de quién esté gobernando, se suele vincular a uno más próximo que a otro. Y lo que antes me molestaba, ahora está bien, y lo que antes estaba bien, ahora me molesta. Entonces es un poco el ariete de la ideología política que tienen detrás. E.M. 6 Referencia 2 - Cobertura 0,29%*

De hecho, la valoración media que reciben los sindicatos es la de un suspenso contundente, en todos los tramos de la escala jerárquica, si bien repunta un poco entre los suboficiales, de hecho, encontramos una diferencia significativa en la valoración de los mandos intermedios con respecto a las otras dos categorías. Pero en cualquier caso, el porcentaje de los que se muestran insatisfechos con la representación y la defensa de sus intereses que llevan a cabo los sindicatos, es siempre mayoritario: 65% de insatisfechos entre la policía de base, 52% entre los mandos intermedios, y un abrumador 76% entre los altos mandos (ver gráfico sig.).

Gráfico 22. Pregunta 1701: Valore su grado de satisfacción con la representación y defensa de sus intereses por los sindicatos y la mejora de sus condiciones laborales obtenidas gracias a ellos.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017). Encontramos diferencia significativa en la valoración de los mandos intermedios con respecto a las otras dos categorías.

*Los sindicatos están ejerciendo el mismo papel de antes. Solo que variando las resistencias. Aunque bueno, representan a los trabajadores y están haciendo su función, pero en el momento de llegar a un acuerdo, hay veces que yo me resisto a firmar un acuerdo que puede ser bueno, pues simplemente, porque quien está enfrente, yo no tengo la misma afinidad política y simplemente te digo que no, porque no. E.M. 11 Referencia 2 - Cobertura 0,20%*

Otro aspecto peculiar tiene que ver con el porcentaje de afiliación, es paradójico que pese a la valoración negativa que los agentes tienen de los sindicatos y de la defensa que hacen de sus intereses, prácticamente el total de la plantilla esté afiliada. En muchos casos, la asistencia a cursos o congresos organizados por los sindicatos se corresponden con días libres, también es común la entrega de “obsequios” a cambio de afiliarse o votar en las elecciones sindicales.

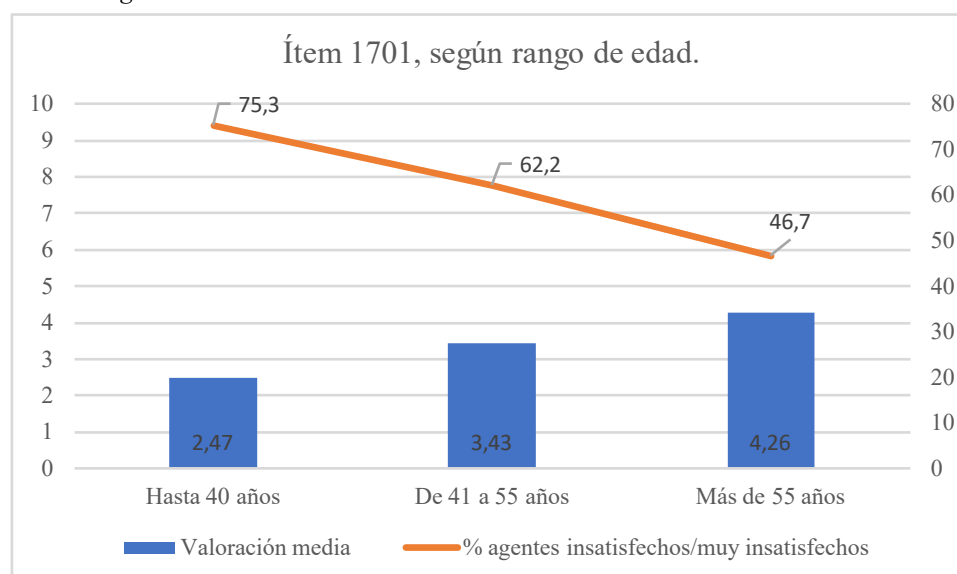
*[...] sería mucho más sencillo si el proceso fuera inverso, de arriba abajo, ¿no? Que las bases o el colectivo como tal demandaran una serie de reformas. Pero ahí y haciendo una crítica... yo creo que ahí fallan mucho los sindicatos, que los sindicatos que son los representantes de los trabajadores y los que deberían de*

*trasladar ciertas cosas... canalizar lo que la organización necesita para..., para proyectarse en el futuro, y al final se centran exclusivamente en cuestiones económicas. Prácticamente, en cuestiones económicas y de días libres, y entonces no piensan con un poquito más de perspectiva de... de modernizar el trabajo policial y mejorar las cuestiones, no están en eso realmente.* E.M. 3 Referencia 1  
 - Cobertura 0,84%

La percepción que los policías tienen de los sindicatos no es del todo positiva. Sobre todo, cuando el ejercicio de la labor sindical se asocia al disfrute de determinadas exenciones. Por tanto, la defensa real de las condiciones de trabajo y de mejora de la labor policial, por parte de sindicatos queda en entredicho.

Es impresionante comprobar cómo la insatisfacción con los sindicatos, siendo general y muy amplia, se agudiza hasta el extremo entre los más jóvenes. Son estos agentes más jóvenes quienes se muestran significativamente más insatisfechos (el 75%) en relación con los otros dos rangos de edad. La valoración media de suspenso alto entre los mayores de 55 años, se convierte en un suspenso contundente de 2,47 entre los menores de 40 años.

Gráfico 23. Pregunta 1701: Valore su grado de satisfacción con la representación y defensa de sus intereses por los sindicatos y la mejora de sus condiciones laborales obtenidas gracias a ellos.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ECL (2017). Los agentes más jóvenes se muestran significativamente más insatisfechos en relación con los otros dos rangos de

Como decíamos al comienzo, sí es posible observar diferencias significativas entre los típicos sindicatos de clase y los sindicatos que representan a trabajadores públicos (DeCarlo y Jenkins, 2015:3). En este sentido, surgen dudas con relación a la existencia de posibles conflictos de interés, ya que en cierta medida los sindicatos policiales confrontan los intereses de los policías con los de los ciudadanos para los que prestan servicio.

*Hay que buscar un poco la entente entre lo que es el servicio al ciudadano y la paz interna. Pero claro no podemos dar la paz interior a costa del servicio al ciudadano. A base de echar dinero, o echar horas, o de mantener una política de seguridad o un sistema de trabajo que no puede ser. E.M. 2 Referencia 3 - Cobertura 0,13%*

Siguiendo el argumento de nuestra exposición teórica sobre la profesionalización, relativo a la dificultad para considerar la profesión policial, DeCarlo y Jenkins (2015), recogen también este debate para explicar lo complicado que puede llegar a ser el papel sindical. La gran variedad de tareas y la naturaleza compleja que caracterizan a la labor policial dan lugar a una conceptualización difuminada del trabajo policial. En este sentido, la Policía carece de un acuerdo sobre la condición esencial, *sine qua non*, que tal y como ocurre en otros campos, debería dar sentido a la profesión. Así, resulta aún más complicado identificar cuál es la contribución que realizan los sindicatos y las asociaciones profesionales cuando se trata de avanzar en la profesionalización policial.

*Ahora están pidiendo trabajar un fin de semana y librar tres, estamos, trabajan uno y libran dos. Como consigan eso, por paz social, yo no sé cómo vamos a cubrir los fines de semana. Y luego te piden cuentas. Oye, es que has gastado muchas horas, o has hecho poco palote. Qué quieres que haga con esto, qué quieres que haga. Nadie coge el toro por los cuernos, no con el catálogo de puestos de trabajo, porque generaría..., aquí los sindicatos siempre han defendido que aquí todo el mundo gana lo mismo, porque aquí todo el mundo es Policía Municipal y ya está, pero no es lo mismo. No es lo mismo. E.M. 8 Referencia 6 - Cobertura 0,26%*

Sin entrar en detalle sobre las diferentes negociaciones y acuerdos sindicales que se han llevado a cabo durante estos años. Sí hemos podido captar la percepción de los mandos entrevistados, y también la preocupación de los decisores políticos al respecto por tratarse de una de las cuestiones más complicadas.

*Es decir, nosotros tiene que haber un momento en el que las concesiones por nuestra parte paren, porque si estamos negociando una cuestión y te digo que sí, que vamos a firmar un acuerdo, ¿no?, y ahora otra más, y otra más. Y llega un momento en el que dices bueno, dónde está el límite. Si al final tus condiciones laborales siempre pueden mejorar. Pero de lo que se trata aquí, y es un poco lo que comentábamos antes, no sólo de que mejoren tus condiciones laborales, sino de que mejore el servicio que se da. Y eso parece que no les preocupa tanto. E.P.1. Referencia 2 - Cobertura 0,52%*

No sólo por contar con la oposición frontal de buena parte de los sindicatos y organizaciones profesionales, sino también por la utilización mediática de las condiciones de trabajo o cualesquiera otras propuestas de cambio objeto de negociación.

*Yo creo mucho en el papel de los sindicatos, pero me encuentro a veces, que lo único que interesa en algunos, concretamente, es dineros y libranzas, y qué hay de lo mío. Eso sí que me ha llamado mucho la atención. Pero, es cierto que eso no es una generalización, la mayor parte de los sindicatos, están haciendo bien su trabajo. E.P.2. Referencia 1 - Cobertura 0,51%*



## 6. Policía y política.

Las decisiones políticas, la interacción entre los decisores políticos y los mandos policiales, y también la brecha entre la retórica política y la práctica policial han sido elementos definitorios en este proceso de reforma. Al mismo tiempo que recogíamos el relato de los responsables políticos justificando la necesidad de la reforma policial, hemos sido testigos de un constante clima de confrontación, de identificación de problemas, y de resistencias a las reformas, en los discursos de los mandos policiales.

En este contexto, hemos codificado resistencias relacionadas con la percepción de politización existente en las iniciativas de seguridad, de forma que se vinculan determinadas ideologías políticas con programas o acciones de gestión policial específicas. Sin duda, las formas de intervención policial, para aplicar las leyes de un sistema político que es garante del orden, dependen en gran medida del propio régimen político y de las características del entorno social. Como sabemos también dependen de las decisiones de las autoridades políticas, y del análisis que éstas realicen sobre el significado y el alcance de las normas y de las desviaciones y resistencias contra aquellas (Loubet del Bayle, 2006).

*Cierto es también, que cuando nosotros diseñamos el modelo, sí que hay elementos ideológicos, por su puesto, por eso te decía al principio que nosotros empezamos a hablar de ciudad, y empezamos a hablar también de lo que estaba ocurriendo en nuestra ciudad. Entonces, en el momento en el que ponemos en valor que es una sociedad diversa, sí que hay un elemento ideológico. En el momento en el que estamos diciendo, que parte del impacto que ha tenido la crisis en los últimos años, ha afectado en mayor medida a las poblaciones vulnerables, y que son a las que más tenemos que mirar, también hay un elemento ideológico detrás de eso. Pero bueno, en ese sentido también, son maneras diferentes de entender, para qué sirve un servicio público. El cual, también, tiene una carga ideológica. E.P.3 Referencia 3 - Cobertura 1,05%*

También está presente la vinculación de determinadas iniciativas en materia de seguridad, como puede ser el modelo de Policía Comunitaria o la puesta en marcha de una Unidad de Gestión de la Diversidad, con determinadas ideologías políticas o paradigmas a la hora de entender la seguridad, el delito y su prevención.

La vaguedad en la definición de la función policial y el conocimiento superficial de los principales paradigmas de reforma policial dan lugar a procesos de simplificación que promueven estilos ideales de actuación policial, al mismo tiempo que identifican éstos con ideologías de izquierda o derecha.

*Y luego el vincular..., en..., en acciones de gestión policial a ideas políticas. Que eso hace que si tú eres mando y eres de una idea contraria a la política piensas que, por ejemplo, hablar de delitos de odio es hablar del equipo de gobierno, porque si estuviera otro equipo de gobierno, para nada hablaría de delitos de odio. Cuando de temas de delitos de odio y discriminación, ahora mismo, pues Policía Nacional está hablando, tranquilamente, un equipo de gobierno, como es el de Alcorcón, que nada tiene que ver con el actual de aquí, ha puesto en marcha en la Policía Local también un equipo de delitos de odio. O sea que puede variar en la metodología de cómo abordar el tema, pero que el tema está ahí, es claro.*  
E.M.4 Referencia 1 - Cobertura 0,47%

Por otra parte, la irrupción del debate en torno al modelo de actuación policial (*Community Policing*), evidencia la dificultad y reticencia de los agentes para implicarse en un escenario que el componente político contribuye a hacer inestable y sin visos de continuidad a largo plazo. En este sentido, la valoración sobre el modelo de actuación policial propuesto es importante, pero también es fundamental el contexto de interacción político-policial. Para fundamentar los obstáculos que surgen cuando existe una percepción de falta de continuidad y solidez del equipo de gobierno, recogemos algunas referencias.

*Y hay muy poca gente que ahora mismo apueste por ellos. Entonces cualquier cambio que se pretenda llevar a cabo, la gente lo ve como una medida de corto alcance. Es decir, vamos a mover toda la organización, va a tener un coste, cuando realmente a muy corto plazo pues vamos a tener que volver a las políticas anteriores.*  
E.M.5 Referencia 1 - Cobertura 0,22%

En el ámbito municipal que nos ocupa, los distintos gobiernos han diseñado políticas de seguridad enfatizando determinadas dimensiones de actuación policial sobre otras. En los últimos años el papel de la Policía Municipal se ha enfocado hacia formas de hacer centradas en la reacción y la seguridad.

Como contrapunto en la legislatura estudiada, se promueve un modelo de actuación orientado a la comunidad y la convivencia. Así, de los discursos deriva que en anteriores legislaturas se había dado énfasis a elementos organizativos a través de la creación de unidades encargadas de mantener el orden público, y también simbólicos, que acercaran la identidad de la Policía Municipal a la de la Policía Nacional y hacia un modelo centrado en la seguridad.

*Era un modelo que a mi entender era muy seguidista de la Policía Nacional, de imitación de colores, de formas, de uniformes, de tareas, de insignias, de tareas concretas, la Policía Municipal nunca ha tenido ningún servicio antidisturbios hasta que hicieron esas creaciones. E.M.1 Referencia 3 - Cobertura 0,24%*

Los entrevistados coinciden en que los diferentes equipos de gobierno, incluso compartiendo siglas políticas, tratan de implementar reformas y programas propios en la Policía Municipal. En muchas ocasiones sin una solución lógica de continuidad entre los diferentes proyectos. En este contexto, la llegada de Ruíz Gallardón a la Alcaldía de Madrid supone un importante punto de inflexión identificado en numerosas referencias codificadas. El proyecto policial, en líneas generales, se orientaba hacia la seguridad, el mantenimiento del orden y la investigación de delitos a través de la creación y fortalecimiento de determinadas unidades de especialización, así como hacia la implementación de sistemas de gestión del rendimiento, concretamente de un sistema de Dirección por Objetivos.

*Con la llegada de Gallardón al Ayuntamiento de Madrid, también hubo un cambio importante, se empezó a trabajar con criterios de calidad. Había un proyecto policial, acertado o no, pero había un proyecto. Y los dirigentes que estaban ahí sabían a donde querían ir, y yo creo que fue un momento de avance importante en la Policía y ahora hemos, ha habido un nuevo cambio de equipo de gobierno. Tiene su proyecto, lo que pasa es que todavía no ha dado tiempo a desarrollarlo. Las claves son buenas. E.M.6 Referencia 2 - Cobertura 0,35%*

Hemos recalcado la idea de inestabilidad y de ausencia de una línea de evolución lógica ya que en muchos casos las políticas públicas consisten en deshacer y rehacer proyectos políticos anteriores. También como veremos en el siguiente apartado, la retórica política es ambigua, ya que implica la utilización de conceptos comunes para fundamentar modelos de actuación policial totalmente diferentes.

Tal es el caso de las ideas de proximidad, cercanía, cooperación o participación ciudadana, categorías que se utilizan para fundamentar una reforma policial orientada a la comunidad (*Plan Director de Policía Comunitaria*), y también un modelo de actuación centrado en la seguridad y la reacción a las demandas ciudadanas (*Plan Madrid Seguro*).

*Una policía, la visión era próxima al ciudadano, proactiva, que fomente la coordinación y la cooperación e innovadora. Como misión, prestar un servicio público de seguridad que garantice una ciudad segura y un vecino protegido, basado en los principios de prevención, cercanía, participación ciudadana y solidaridad. Esto era el gobierno del Partido Popular, el Plan Director en esencia es lo mismo. Con otra literatura. E.M.7 Referencia 1 - Cobertura 0,24%*

Generalmente, son los mandos policiales los que identifican un mayor número de aspectos relacionados con la variable interacción política-policial, ya que precisamente, es en la parte más alta de la cadena de mando donde se canalizan e implementan las decisiones de índole político en aquellas cuestiones donde existe margen para ello. Un gran número de cuestiones y decisiones en materia de seguridad quedan fuera de la influencia política, ya que se trata de cuestiones operativas. En este contexto, el clima de convivencia e interacción entre la parte de dirección política y la cúpula policial no ha sido el mejor.

*Es decir..., ha sido un choque. Un choque de decir, los que están delante de mí en la barricada, y tirándome piedras, ahora son los que me dirigen. Qué pensamiento pueden tener de la policía. Se ve todo, como una injerencia. E.M.8 Referencia 1 - Cobertura 0,10%*

Para resumir, en el caso que nos ocupa, el Plan Director, cuya principal medida es la implementación de la Policía Comunitaria, tiene que ver con una forma particular de entender la seguridad y el papel de la policía en el contexto municipal. Y es en este punto donde identificamos la toma de decisión política en la determinación de la actuación policial. En cierta medida la actuación policial es producto de las prioridades políticas, las necesidades del momento y los valores imperantes en un momento dado (Das, 1994 citado en Das et al.,2007).

En gran medida, no tanto la filosofía de trabajo planteada, sino la identificación de problemas estructurales, las resistencias en diferentes escalones de la organización y los escenarios de incertidumbre o inestabilidad política contribuyen a un clima de percepciones enrarecidas y prejuicios mutuos.

Sin duda, estas circunstancias se han impuesto imposibilitando en gran medida reformas estructurales e integración de modelos de actuación, de formas de hacer complementarias, tan necesarias en la Policía madrileña. Incluso el debate y la comunicación sobre la reforma del modelo de hacer policía y la toma de conciencia de esta necesidad por parte del colectivo se ha desnaturalizado en muchas ocasiones

Otro aspecto definitorio es el afán político por diferenciarse entre adversarios a costa de crear una oposición artificial en el escenario policial donde los modelos de actuación son complementarios. De esta forma, las ideas de comunidad, cercanía, seguridad, control o participación no deberían utilizarse ni capitalizarse para liderar discursos políticos que tratan de representarse como antagónicos, ni tampoco para representar modelos de actuación policial ideales, que en la práctica no existen. Existen formas de hacer policía que se imponen a otras.



## 6.1. La brecha entre la retórica política y la práctica policial.

La brecha entre la retórica política y la práctica policial implica la distancia entre el discurso político y las percepciones policiales que tienen en cuenta aspectos técnicos y operativos. Igualmente, las expectativas públicas y mediáticas sobre la capacidad de la policía para desempeñar su mandato presentan contradicciones con la realidad policial.

En muchas ocasiones los discursos políticos coinciden con ciertas visiones públicas negativas sobre la actuación de la policía en términos de efectividad. Tradicionalmente los ciudadanos se quejan de la falta de la visibilidad policial o la falta de efectivos. Diversos estudios también toman en consideración que la actividad policial implica una cantidad importante de trabajo burocrático, que junto a la indeterminación y amplitud que acarrea el mandato policial hacen imposible el ideal de la seguridad. Así, en un contexto de consignas políticas y las medidas populares de los políticos, los mandos policiales se muestran ambivalentes e inseguros sobre cuál puede ser el mejor camino para abordar los asuntos de seguridad (Das et al., 2007).

Una de las citas más recurrentes, repetida por diferentes actores en diferentes partes de la organización, inspectores y agentes de base, es “*el político pasa, pero la policía queda*”. Según nuestra experiencia, este sentimiento evidencia la diferencia y deriva de la forma de hacer política en el ámbito de la seguridad local. Los agentes miran con cautela los planes estrella de los nuevos equipos de gobierno que en muchos casos vienen a deshacer estructuras o programas precedentes. Estas decisiones suelen asentarse en discursos e ideas políticas con escasa base técnica o científica. Lo que afecta a la motivación de los agentes, que como hemos visto se mostrarán reacios a participar en determinadas iniciativas o a proponer cambios, ya que los vaivenes políticos promueven la falta de continuidad, al mismo tiempo que se compromete la evolución de la institución.

*Yo lo que percibo es que cada vez que llega un político electo, a nivel local tiene mucha facilidad para querer dejar su impronta. Y su impronta de la inventiva. Que muchas veces no es contrastada con el suficiente personal técnico. No es normal, que cada vez que hay elecciones o cambio de concejal, sin que haya elecciones, se cambie la estructura de la Policía. Eso genera desconfianza en la propia policía, porque te da inestabilidad. E.M.7 Referencia 6 - Cobertura 0,28%*

Igualmente, los mandos entrevistados entienden que el discurso político es difícilmente extrapolable a la práctica policial. El modelo de actuación policial, en este caso la Policía Comunitaria plantea una serie de ideas relacionadas con el papel y la legitimidad policial en relación con la sociedad en la que opera. Los agentes esperan medidas concretas cuando se plantean reformas policiales, en este sentido, darán prioridad a sus condiciones laborales (retribución, turnos, vacaciones, días libres) y en segundo término se preguntarán en qué medida pueden cambiar su forma de trabajar.

En este contexto, tal vez no se haya prestado la suficiente atención a la concreción de una filosofía de trabajo policial caracterizada por la ambigüedad y vaguedad en su definición. La Policía Comunitaria supone además, adaptar a la realidad local española, un modelo de actuación definido en una tradición policial diferente. A lo que debemos sumar las particularidades y problemas organizacionales y funcionales de la Policía Madrileña. La policía demanda variables de cambio tangibles.

*[...] pero tampoco se les ha explicado con claridad meridiana qué se espera de ellos. O sea, el cambio este estructural obedece a una promesa política y a una necesidad, pero en este caso concreto creo que va a primar el gesto político de primeras, para que salga algo a lo que podamos llamar y mostrar a la gente que se están dando pasos en esa dirección, más que de verdad conseguir esa reforma global de todo. E.M.10 Referencia 2 - Cobertura 0,26%*

En último término resulta interesante comparar las dos últimas referencias codificadas, ya que en ellas surgen interpretaciones complementarias sobre los cambios de criterio político en el énfasis que se da a una dimensión de actuación policial determinada para influir en la identidad de la organización. Así, el primer entrevistado reconoce que en esencia las policías locales se conciben para prestar un servicio más cercano al ciudadano, como sabemos, organizativamente la Policía Municipal de Madrid cumple este requisito a través de las Unidades Integrales de Distrito y también con el apoyo de otras Unidades de especialización. En los últimos años, manteniendo la estructura, las Unidades que más se promocionan son las de especialización centradas en la seguridad, y al mismo tiempo las unidades que operan en los barrios centran sus esfuerzos en proveer una actuación reactiva e inmediata.



En el plan de reforma policial propuesto en nuestro caso de estudio, se promueven las Unidades Integrales de Distrito apoyadas por las Oficinas de Atención al Ciudadano y la Unidad de Convivencia y Prevención como germen de la Policía Comunitaria. De esta forma, manteniendo de nuevo, casi en su mayoría, los aspectos estructurales, la toma de decisión política enfatiza aquellas dimensiones de actuación policial relacionadas con la prevención, las técnicas de resolución de conflictos o la colaboración ciudadana, entre otras. Lo cual no significa que la organización, si bien con menos visibilidad, no llevara a cabo ya este tipo de actuaciones.

*La percepción del equipo de gobierno en la actualidad era que nos habíamos dedicado, o estábamos muy dedicados a ciertas tareas..., y lo digo como percepción y lo recalco, a ciertas tareas que eran más represivas, o más reactivas. Y que deberíamos de focalizarnos más, a lo que es una atención ciudadana a más participación con la ciudadanía. Para mí, y bajo mi evaluación, eso parte de un error, y es que, dentro de este modelo policial que el Estado ha dado por determinar, ya obligatoriamente por ley, la interacción con los ciudadanos estaba muy focalizada en las policías locales. Con lo cual, es una tarea, que ya veníamos haciendo, que venimos haciendo históricamente y que no se ha dejado de hacer en ningún momento. Con lo cual el Plan Director, bajo mi óptica se ha versado, en una presunción de un modelo, que no explica realmente lo que antes había, ni modifica, en esencia, nuestro modo de trabajar. E.M.7 Referencia 1 - Cobertura 0,48%*

Cuando se enfatiza una determinada dimensión de actuación policial, se ponen en valor unas unidades policiales específicas. Se espera que éstas representen o encarnen la identidad de la Policía Municipal. Pero sobre todo se potencia una determinada imagen pública del policía municipal.

*Y nosotros venimos de unos años, donde se ha potenciado el policía de intervención, y el policía judicial. Y el comunitario quizá, yo creo que erróneamente en aquel momento, se ha puesto como un policía de segunda... o no era la prioridad. Todos nuestros agentes querían ser de las Unidades de intervención o de las unidades de judicial. Ahora estos cambian, y sin explicar muy bien por qué, lo atribuyen a un ..., la gente se queda descuadrada, y dice esto es un tema ideológico, ahora quieren que todos seamos policía comunitaria. E.M.8 Referencia 1 - Cobertura 0,23%*

Por último, realizamos una consulta de frecuencia de palabras en NVIVO para establecer las palabras más utilizadas en los discursos de los mandos policiales. El nodo seleccionado es el de *Política en la PMM*, que a su vez incluye los siguientes nodos secundarios, *Brecha entre la retórica política y la práctica policial*, *Interacción entre políticos y mandos policiales* y *Tensiones institucionales*. Se solicitan las 20 palabras más recurrentes con una extensión mínima de 6 letras.

*Imagen 1. Resultado de consulta de frecuencia de palabras en forma de marca de nube. Mandos policiales.*



*Fuente: Elaboración propia NVIVO1.*

## Conclusiones sobre la exposición de datos.

En esta discusión final sobre la exposición de datos trataremos de dar una respuesta más concisa a las preguntas de investigación planteadas. Recordemos la pregunta central de investigación ¿Cómo explicamos el proceso de reforma para la adopción de un modelo de Policía Comunitaria en la Policía Municipal de Madrid?

A partir de esta pregunta central desarrollamos tres preguntas principales:

1. ¿Cómo interaccionan los decisores políticos y los mandos policiales en el proceso de reforma?
2. ¿Qué percepción tienen los decisores políticos y los mandos policiales respecto al modelo de actuación de la Policía madrileña y su reforma?
3. Teniendo en cuenta los facilitadores e inhibidores que identificaremos en su implementación, ¿en qué condiciones es posible adoptar un modelo de actuación de Policía Comunitaria en Madrid?

### I. **Discusión sobre la interacción entre decisores políticos y altos mandos policiales.**

Es evidente que los políticos operan en un ámbito complejo donde están los ciudadanos, los sindicatos, los medios de comunicación social y los propios profesionales. La toma de decisión política en materia de políticas públicas de seguridad y de actuación policial tiene lugar en un contexto institucional complicado. El análisis de este contexto arroja **interacciones difíciles** entre los políticos electos, la dirección política designada y los mandos policiales, incluyendo las numerosas resistencias organizacionales y funcionales descritas. Además como señala Larrauri, (2001), y también hemos podido constatar:

*La escasez de investigación se traduce en las pobres propuestas políticas y también en la cultura de análisis que existe en las propias organizaciones de Policía. El proceso de reforma de la justicia penal sigue caracterizado por la ausencia de un análisis riguroso de los problemas y soluciones que se plantean que en parte es paralelo al escaso peso que se concede a la investigación criminológica.*

La escasez de investigación en el ámbito policial español es indudable. En nuestro estudio de caso se evidencian las dificultades para definir el modelo de Policía Comunitaria, y en general para asumir debates en torno a la noción de función policial, entendida como *policing*. Las policías de nuestro entorno participan de debates normativos sobre las competencias atribuidas, y también sobre aspectos puramente organizativos.

Tampoco las organizaciones de Policía en nuestro país dedican recursos a publicar programas o experiencias en materia de Policía Comunitaria. En gran medida, como ocurre en Madrid, las Unidades policiales que de forma específica implementan formas de hacer cercanas al modelo comunitario, no conceptualizan su labor dentro de este paradigma. Son Unidades Especializadas. Los procesos de transferencia y adopción unilateral de políticas son evidentes, en este caso, de modelos de actuación policial originales del contexto anglosajón.

En este sentido, vemos en nuestro estudio de caso, que, si la agenda política no toma en cuenta las dimensiones de actuación policiales sustantivadas y contextualizadas que operan en Madrid, sino que simplemente importa una serie de medidas sueltas, provenientes de la tradición policial anglosajona difícilmente se trasladará a los agentes la modificación del rol que se pretende.

También la **retórica** utilizada incrementa las diferencias entre políticos y policías. Como señalábamos, existe una brecha apreciable entre la retórica política y la práctica policial.

En este contexto, siguiendo la línea argumentativa del profesor Medina, el esquema que desarrolla en 2004 para caracterizar las propuestas y la retórica política en prevención del delito y seguridad ciudadana, sigue plenamente vigente y es aplicable en nuestros resultados de tesis. Las políticas públicas se caracterizan por presentar propuestas similares, poco originales, superficiales y poco detalladas:

*“Más policía de proximidad, sin que exista un concepto claro de la misma, y participación ciudadana en el desarrollo de estrategias locales para prevenir el delito; Unidades policiales especializadas con especial resonancia pública; Lazos de cooperación con Europa; Prevención del delito, sin saber claramente qué se espera de esta propuesta; Inversión en infraestructura; Coordinación entre las diversas Fuerzas, sin establecer nada claro; Promoción de las Juntas Locales de Seguridad; Justicia más rápida”.*

El ejemplo de esto lo tenemos en la presentación de la Policía Municipal de Madrid en el apartado V de la parte I, donde dedicamos unas líneas para explicar dos propuestas políticas que aparentemente suponían programas de cambio y que abogaban por un nuevo modelo policial. Cada una de ellas formulada por partidos políticos con posicionamientos opuestos.

La retórica utilizada y algunos de los objetivos, como la vocación de servicio público, la prevención, la participación ciudadana, la proximidad o la cercanía, estaban presentes en ambos planes. Esto se traduce en que las conexiones entre los discursos planteados y las políticas que se implementan son difícilmente identificables. Discursos con categorías similares se traducen en medidas muy diferentes. Como veremos no siempre existe equivalencia entre la retórica política recogida en los Planes estratégicos, y las medidas que la realidad organizativa y funcional de la Policía permite implementar.

Los conceptos de Policía de Barrio y Policía de Proximidad se equiparan con Policía Comunitaria, de forma que una parte importante de los mandos y de los agentes más veteranos perciben estas formas de hacer policía como algo superado, ya que durante la década de 1980 y principios de 1990, se llevaron a cabo programas de Policía de Barrio. Más aún cuando en el año 2000 se ponen en marcha las Unidades Integrales de Distrito como un hito en el afianzamiento de la Policía de Barrio. Organizativamente la Policía madrileña ha ido conformando una estructura descentralizada para facilitar la actuación directa en los barrios. No obstante, el modelo de actuación de las UID se ha caracterizado por su reactividad.

Así, la Policía madrileña se caracteriza por la descentralización, el despliegue en los distritos y el contacto con el vecino, en términos de demanda y respuesta. Únicamente algunas Unidades especializadas trabajan dentro del paradigma de Policía Comunitaria, pues incorporan coproducción securitaria, prevención, y estudio sobre la etiología de ciertos problemas para evitar la reiteración.

Como hemos tenido ocasión de ver, la organización no ha conceptualizado la forma de hacer policía (*policing*) dentro de las filosofías o modelos de actuación desarrollados por la investigación anglosajona. Por lo que asumir este debate en el contexto estudiado resulta muy complicado, ya que la propia organización no se identifica con las formas de actuación conceptualizadas en el contexto anglosajón.

En general, la incorporación de elementos externos a la organización no es sencilla, ya sean otras referencias internacionales, programas de actuación, experiencias empíricas o incluso formadores ajenos a la Policía.

Otra característica de la retórica política reformista en nuestro estudio de caso es que los cambios se plantean como un “nuevo modelo” o como “una nueva policía”. En el caso concreto de nuestra tesis, la implementación de la reforma se ha percibido como una crítica a la labor policial. En la medida en que la retórica política aludía a nuevas formas de hacer las cosas que implicaban la ruptura con lo que se venía haciendo hasta el momento. Por lo que muchos agentes lo interpretan como una crítica directa a su trabajo. En el contexto policial, presentar políticas de cambio desde una retórica de ruptura con los modos organizativos y funcionales anteriores implica riesgos que pueden acabar generando resistencias al cambio formidables.

Todos estos se elementos se identifican en un contexto institucional complejo caracterizado por interacciones difíciles, entre políticos y policías.

Otras conclusiones es ente sentido son:

- La identificación de iniciativas particulares, o como recogemos en las referencias codificadas, *singularismos*, como sujetos pertenecientes a la escala técnica y mandos intermedios que asumen el liderazgo al margen de la influencia política y de las formas de hacer dominantes en la organización para implementar reformas y programas innovadores.
- Identificamos situaciones con un elevado coste para la organización y sus miembros. Como se deriva de las entrevistas realizadas, los diferentes gobiernos municipales han tratado de dejar su impronta en la Policía Municipal, un ejemplo claro es el de la creación de nuevas Unidades u otros organismos dependientes de Policía. Cuando se agota el proyecto político o hay un cambio de partido, algunas de estas Unidades son fuertemente cuestionadas, no reciben recursos, se reconvierten o directamente son suprimidas. Ocurrió con las Unidades Centrales de Seguridad, con la Unidad de Gestión de la Diversidad y con el Comité de Ética.

- Este tipo de actuación política tiene un impacto importante en la organización en términos de frustración, desinterés, inestabilidad y sensación de utilización política. Los agentes asumen que determinadas reformas no tendrán continuidad en el tiempo, en estas circunstancias es muy difícil identificar mandos y mandos intermedios dispuestos a liderar reformas o proyectos innovadores en la organización, cuando se presume que su recorrido en el tiempo será breve e insuficiente.
  
- La excesiva preocupación por el rédito electoral junto a la propia percepción política de caducidad da lugar a un cambio en la estructura de las relaciones que conecta el proceso político y las instituciones (Garland, 2005:49). El propio mecanismo de habilitación previsto para cubrir los puestos más altos en la cadena de mando policial da lugar a lógicas arbitrarias y fomenta las luchas de poder entre las diferentes familias dentro de la Policía.





## II. Discusión sobre las percepciones policiales respecto a la función policial y su necesidad de reforma.

En los discursos analizados y en los resultados obtenidos en la reexplotación de los datos de encuesta, los policías participantes identifican un conjunto de problemas y frustraciones recurrentes que tienen que ver con su trabajo diario y también con asuntos organizativos y condiciones de trabajo.

Cada actor, lleva a cabo un análisis singular, en función de su experiencia, su forma de entender la identidad y función de la Policía Municipal y el contexto político. Es común que este tipo de análisis se planteen en términos de autosuficiencia, pero también desde actitudes de identificación y compromiso con la organización.

Gascó-Hernández y Sallent-Peña (2013:132), desarrollan, a propósito del análisis y la conceptualización que la organización de Policía hace de sí misma, la siguiente idea:

*“Destaca la falta de interés introspectivo de los propios cuerpos policiales donde sus integrantes reducen la organización a una imagen de la profesión, a una construcción en la que se encuentran presentes las diferentes identidades de la policía, a veces yuxtapuestas y otras confrontadas; a una imagen en la que los modelos de policías y las funciones policiales describen de manera tosca los contornos de la organización”.*

En nuestra experiencia de investigación también derivan críticas en este sentido, algunos mandos reconocen que la imagen profesional se construye en muchos casos de manera sesgada y reactiva. Se asume la identidad policial, en primer lugar, para justificar un determinado estilo policial, que generalmente se identifica con un estilo policial duro y reactivo. Mientras el rol de trabajador público es útil para negociar unas condiciones laborales favorables, que en muchos casos se utilizan como moneda de cambio cuando se pretenden introducir cambios organizativos o funcionales. Recuperamos el siguiente fragmento de entrevista:

*Pero si yo no siento que mi servicio, es un servicio público de prestación de servicios, desde un entorno competencial que es el de Policía y me miro solamente como policía..., mi imagen es sesgada y reactiva.*

Siguiendo con las percepciones identitarias dentro de la organización policial, éstas están fuertemente relacionadas con las Unidades de pertenencia e incluso con los turnos de trabajo. Estas identidades policiales, que como decíamos entroncan con los estilos de función policial, son a menudo confrontadas. Con esto queremos decir, que a pesar de que existe una conciencia dual del quehacer policial, recogiendo las palabras de nuestros entrevistados, a veces ayudan, otras reprimen, a veces previenen, otras reaccionan.

En la policía madrileña existe un modelo policial mayoritario encarnado por los agentes desplegados a pie de calle en las Unidades de Distrito. Y, por otra parte, existen Unidades de Especialización, cada una de las cuales implementa formas de hacer policía acordes a sus cometidos concretos.

Identificamos por una parte discursos de confrontación entre los diferentes estilos de función policial, y por otra parte una forma mayoritaria de hacer policía encarnada por los agentes desplegados a pie de calle.

Esta pugna por confrontar formas diferentes de hacer policía contribuye a que la integración de las diferentes dimensiones de actuación policial sea difícil. Normalmente, debido a las políticas implementadas y también a la cultura profesional desarrollada en la década de 1980, se reconocen inercias de trabajo muy consistentes y un estilo de trabajo reactivo y mecanizado donde se enfatizan unas formas de hacer policía frente otras. Al mismo tiempo que la retórica política enfatiza modelos de policía a menudo estereotipados.

Precisamente estos últimos aspectos fundamentan debates que surgen de forma reiterada en los cuerpos policiales. Por ejemplo, la asunción o no de nuevas competencias y la implementación de cambios y reformas policiales en términos meramente organizacionales.

De nuevo reiteramos la no asunción de debates en torno a los modelos de actuación, a las formas de hacer policía. Es decir, la organización no conceptualiza modelos de actuación, hay una forma de actuar mayoritaria de carácter reactiva, mientras que los modelos preventivos responden más bien al trabajo latente de determinadas unidades especializadas, en muchos casos promovidas a iniciativa particular de los mandos policiales.

Así, la predisposición para asumir diferentes estilos de trabajo en un contexto donde se asumen de forma mayoritaria la reacción y la inmediatez como señas de identidad queda bien resumida en la siguiente cita. Ésta forma parte del relato de un Policía francés veterano, a propósito de la implementación de la Policía Comunitaria en el sistema policial galo. Es fácil observar coincidencias con las opiniones de los policías madrileños y dilemas comunes. ¿Qué se considera verdadero trabajo policial? (Cassan, 2010:15)

*“I find this notion of “proximity” sad [the French term of community policing is “police de proximité”] What people ask for is a reactive police. For me, as a professional, if I call the “17” [phone number to call the police if in France], the police must arrive in 2-3 minutes... The “firemen of proximity”, doesn’t exist! You call them, and they come! It must be the same for the police. The “proximity”, it is not place it is time. Personally I imagine police stations as big units with many people, we call on them and they are there in a few minutes. One creates specialities that aren’t, police officers in plain clothes, police officers on moped, police officers on foot patrol, etc. ¡No, for me the real police is «police secours»!*

Como hemos visto en la exposición de resultados, los entrevistados formulan una serie de preguntas y reflexiones muy interesantes en el contexto de la función y la organización policial y su necesidad de reforma. Tomamos las siguientes a modo de conclusiones:

- La función policial de control y reacción supone menos implicación en términos emocionales, el policía llega, hace (apaga el fuego) y se va. A priori puede parecer más sencillo dejarse llevar hacia el extremo del control y la reacción, no obstante, esta forma de trabajo también supone un **desgaste** enorme y un sentimiento de alienación en los agentes, *al día siguiente alguien te va a llamar por algo parecido o por lo mismo.*
- Directamente relacionado con el punto anterior, de las entrevistas transcritas deriva que las formas de hacer policías tradicionales, asentadas en la reacción y la inmediatez, promueven el conformismo y la desmotivación de los agentes.
- Los agentes son conscientes de sus **limitaciones** funcionales en cuanto la asunción de variables complejas que afectan y subyacen tras los problemas, tras el delito. De forma específica se hace referencia a “connotaciones adyacentes que pueden influir en la toma de decisiones”. Pero aceptar y tratar de asumir policialmente las

variables que influyen en la mayor o menor complejidad de las situaciones implica “lucha y motivación”. El modo de actuar generalizado y la escasez de recursos dejan poco espacio para profundizar en la investigación y prevención en su origen, de ciertos problemas de convivencia y seguridad que se dan de forma reiterada.

- Es evidente que la necesidad de cambio en la organización policial está determinada por la capacidad de adaptación a un entorno en constante transformación y a la detección de las **demandas de los ciudadanos**. Detectar las necesidades de los ciudadanos, o incluso tratar de anticiparse a los problemas, requiere de importantes herramientas de investigación y análisis de datos. Las encuestas de victimización, por ejemplo, son prácticamente inexistentes. Los discursos políticos y policiales asumen el discurso de la demanda social creciente, diversa y compleja, pero hay una carencia importante de datos y sistematización. En este sentido, la progresiva incorporación ciudadana en la toma de decisión sobre aspectos securitarios requiere, para su fundamentación, un análisis de información del que no disponemos en este momento.
- La importancia otorgada a las reformas o si queremos el interés que suscitan en el Cuerpo de policía, también es un asunto revelador. En nuestro estudio de caso, los cambios organizacionales, que como sabemos, son a grandes rasgos los que afectan al **organigrama, destino de trabajo, turnos de trabajo, días libres, salario**, etc., tienen un impacto importante. Gran parte del debate y de las resistencias en torno a la reforma policial se han centrado en este ámbito. En este sentido, aunque la atención se centre en estos aspectos y sean claramente identificables por los mandos policiales, estos problemas organizacionales de fondo crean importantes déficits y coartan reformas funcionales. Sin embargo, las diferentes administraciones de gobierno no afrontan reformas profundas en materia organizacional de forma que se faciliten cambios funcionales.
- Relacionado con lo anterior, existen elementos importantes para la función policial que fomentan cierta desmotivación entre los agentes, nos referimos fundamentalmente, a la complejidad del sistema de Dirección por Objetivos. La incapacidad de la organización para transmitir estas líneas estratégicas de trabajo genera desconocimiento y desinterés entre los policías, en definitiva, correlaciona con los problemas para asumir y tomar conciencia de la propia labor.

- Otro problema identificado es que en muchos casos las Unidades operan como **departamentos estancos** existiendo un importante nivel de desconocimiento sobre lo que se hace en otras partes de la organización, alentados por la tradicional rigidez estructural y la escasa movilidad interna. La necesidad de transmitir que existen múltiples formas de actuar, parte de la toma de conciencia sobre el *policing*, pero también, del conocimiento de la propia organización de Policía.
- Para concluir estos puntos, es muy interesante señalar que los policías valoran negativamente una gran parte de los ítems recogidos en la encuesta de condiciones de trabajo analizada, tanto aspectos puramente organizacionales como relacionados con su función. Especialmente los agentes de base puntúan los ítems de encuesta de forma más negativa que los altos mandos y mandos intermedios. Sin embargo, esta negatividad contrasta con la alta puntuación que reciben preguntas relacionadas con la identificación de los agentes con los valores de la organización y su sentimiento de pertenencia.



### III. Discusión sobre la adopción del modelo de actuación de Policía Comunitaria en Madrid.

Como hemos explicado en nuestra investigación, uno de los objetivos fundamentales enunciados por el nuevo equipo de gobierno es implementar un modelo de Policía Comunitaria en Madrid. ¿En qué términos se plantea y cómo se implementa? Trataremos de arrojar algunas conclusiones en este sentido.

Si bien ya hemos discutido los problemas que surgen en torno a la retórica política en el ámbito policial, es importante reflexionar sobre cómo se plantea la adopción de este modelo policial. Fundamentalmente cómo se instrumentaliza el cambio en el contexto y con los recursos disponibles, ya que a lo largo de la investigación hemos encontrado importantes focos de resistencia y de variables inhibidoras del cambio.

En una primera fase, se parte desde un punto de vista teórico, y se utiliza el paradigma de la “Sociedad Diversa”<sup>106</sup> para explicar y enmarcar esta filosofía de trabajo. Somos conscientes del alto significado simbólico y político de esta categoría, pero también de la plasticidad e indeterminación que conlleva la filosofía de Policía Comunitaria, en este sentido, la administración de gobierno identifica este modelo de trabajo con la actividad preventiva, orientando las acciones hacia contextos y colectivos sociales vulnerables que plantean problemas singulares.

*“It should also be recognized, however, that community policing at the turn of the century only slightly resembles community policing in the late 1970s and early 1980s. Acknowledging this point, it can be argued that community policing has moved through three distinct generations—innovation (1979 through 1986), difusión (1987 through 1994), and institutionalization (1995 to present). Current assessments of actual community-policing implementation have demonstrated that current **institutionalization is in many ways more rhetoric than reality**. Community policing, similar to so many other innovative public policies that have arisen in American government, has gone through a series of phases moving from innovation, through diffusion, to institutionalization, and it will most likely continue into obsolescence, as have many previous innovations (Oliver, W.M. 2000:383).*

---

<sup>106</sup> Gandarillas, M.A (2011).

Precisamente como recogemos en la siguiente cita, uno de los problemas principales en este proceso de cambio ha sido articular los instrumentos, materiales y humanos, presentes en el Policía madrileña, para implementar el modelo de Policía Comunitaria tal y como lo entendía el equipo de gobierno. Así, podemos decir que ha sido difícil encontrar una correspondencia entre la capacidad organizativa y funcional de la Policía Municipal, y la interpretación que desde un punto de vista teórico y retórico tenía la dirección política sobre la Policía Comunitaria.

*After some 20- plus years of promotion of community policing by governments, foundations, and leading universities, the overall assessment of its strengths and weaknesses suggests that it is what it was: a rhetorical strategy for sustaining and transforming (slightly) the police mandate (Brodeur, 1998; Greene, 2000; E. Maguire, 2003; Mastrofski & Greene, 1986, cit. en Manning, 2005).*

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo de este trabajo los objetivos funcionales que tienen que ver con la forma de hacer policía conviven con objetivos estructurales. Necesariamente función y estructura se retroalimentan, así, la descentralización que demanda un modelo de actuación Comunitaria supone una organización con un despliegue adecuado en la ciudad. Por lo tanto, si el objetivo funcional implica potenciar la labor preventiva y colaborativa, se propone que a nivel estructural, las OAC, las Unidades Integrales de distrito y algunas Unidades Especializadas sirvan para instrumentalizar el cambio. No obstante, hasta bien entrada la legislatura no se realizan acciones concretas en este sentido.

Además, existen problemas a la hora de proponer que las Unidades Integrales de Distrito sean el germen de la Policía Comunitaria. Se plantean contradicciones importantes, puesto que la adopción de una reforma policial tendente a la proactividad y la prevención se trata de instrumentalizar desde una estructura funcionalmente reactiva e inflexible que promueven la irresponsabilidad de sus miembros a la hora de tomar decisiones y de asumir debates relacionados con la forma de desempeñar la función policial.



Continuando con la implementación de medidas concretas, surge el asunto de los requerimientos. Ante el avance de la legislatura, y para tratar de dar contenido a la Policía Comunitaria se decide realizar una clasificación de los requerimientos ciudadanos. Esta medida plantea dudas en tanto en cuanto en determinados requerimientos que sean calificados como no urgentes, la policía va a dejar de personarse de forma inmediata. En este sentido, no queda claro si el vecino que quiere ver a la policía en el momento ante el problema acepte a priori un cambio en la forma en que las personas hacemos uso del servicio policial.

Así, desde el modelo de actuación Comunitaria, se espera que las diferentes unidades implicadas unifiquen los criterios de gestión de forma que se puedan estandarizar las respuestas. En este sentido, unificar el discurso policial en materia de atención, no es igual a desatender la diversidad. Al contrario, se espera que la policía sea capaz de generar respuestas comunes en los distritos pero que, a la vez, desde esa estandarización, sea capaz de atender las singularidades y diferentes problemáticas de cada barrio. Así, los objetivos implican integrar un servicio de respuesta rápida para situaciones urgentes, junto al desarrollo de equipos de información que permitan la planificación y desarrollo de iniciativas preventivas adecuadas, para aquellos problemas no urgentes.

Desde el comienzo, el proceso de implementación se topó con innumerables resistencias, algunas sobrevenidas por un escenario político inédito, otras derivadas de problemas endémicos, muchos de los cuales hemos enumerado en este trabajo.

Uno de los problemas más importantes ha sido, precisamente, la asunción e identificación de líderes para implementar reformas. En el contexto institucional que nos ocupa, surgen dificultades para sumar a los mandos policiales al proyecto político que promueve el cambio, de forma que se torna complicado identificar a las personas que pueden ejercer liderazgos claves. La colaboración de los mandos intermedios y altos mandos en el contexto estudiado se considera una identificación con el equipo político y su proyecto, que no todas las personas están dispuestas a asumir. Los propios gobiernos contribuyen a hacer inestables los escenarios para el cambio. Sobre todo, cuando las propuestas se plantean en términos rupturistas, enfatizando determinadas dimensiones del trabajo policial sobre otras. Y tratando de diferenciarse del adversario político a costa de crear una oposición artificial en el escenario policial donde los modelos de actuación son complementarios.

Idealmente, las reformas policiales deberían llevarse a cabo por un grupo fuerte de mandos y mandos intermedios, que compartan una visión integradora de la función policial, superando la confrontación e imposición de unas dimensiones de actuación policial sobre otras, e incorporando diferentes formas de hacer policía.

Así, con un liderazgo policial exiguo, y una cultura de trabajo reactivo mayoritario, solo queda espacio para las singularidades e iniciativas personales a la hora de desarrollar modelos de actuación policial que salgan del tipo de actuación estandarizada. Dentro de una organización donde la cultura de trabajo se asienta en la reacción y la inmediatez como forma mayoritaria de hacer policía, es a través de iniciativas personales cómo se desarrollan modelos de trabajo más cercanos o que podemos encuadrar en el paradigma de Policía Comunitaria.

Junto a este análisis introductorio enumeramos las siguientes inconsistencias en la implementación de la Policía Comunitaria que hemos podido identificar:

- Se identifican carencias a la hora de fundamentar y comunicar las reformas pretendidas. La legitimación del cambio por parte de los agentes parte de la necesidad de certezas organizativas y funcionales. Los agentes demandan un paradigma menos teórico y más instrumental.
- Policía Comunitaria se identifica con Policía de Barrio, de forma que buena parte de agentes más veteranos que ocupan puestos intermedios asumen que es un modelo de trabajo ya superado.
- Hasta el momento parece difícil para la organización canalizar formas alternativas de hacer policía, más allá de casos particulares y ciertas unidades especializadas. En este sentido, imponer la dimensión “actuación policial” equivale a instaurar la cultura policial del agente que patrulla a pie de calle.

- Del análisis de datos de encuesta, se identifican miembros implicados con la organización. Fuertemente comprometidos con los valores y orgullosos de pertenecer a la Policía madrileña. Decíamos que el sentimiento de pertenencia y la identificación con la organización se situaban en valores muy positivos. No obstante, hay otras muchas variables valoradas de forma muy negativa, la retribución, la comunicación, la DPO, el reconocimiento del trabajo y las políticas de recompensa, la planificación del trabajo, los sindicatos, etc, etc. En este contexto y siguiendo a Charman (2017., 20-21) nos preguntamos, *¿Dónde encuentran los Policías el apoyo para generar reciprocidad?* Es decir, dónde se apoyan para sentirse identificados con la organización. Probablemente esta sea una categoría variable a lo largo de los diferentes grupos de edad, categoría profesional y lugar de prestación del servicio (como comentábamos con el tema de la variabilidad en la cultura profesional). Por ejemplo, un entrevistado nos hablaba del sentimiento individual de utilidad, cuando acudes a ayudar a alguien que lo necesita. *“Vamos corriendo de forma desinteresada, ayudamos rápidamente cuando nos llaman, cuando hay una catástrofe, etc”*.

Este es solo un ejemplo, pero existen brechas significativas en cuanto a cómo instrumentalizar los cambios a nivel organizacional y cómo lograr que estos sean percibidos de forma relevante en los diferentes niveles y desde una perspectiva funcional.

Ciertamente este proceso ha servido para poner de manifiesto las propias **fortalezas y debilidades de la Policía madrileña**. Efectivamente se pretendía afectar ciertas dinámicas persistentes en la organización. Como resultado de este proyecto de Policía Comunitaria, se han cuestionado ciertas formas de ser y hacer, muy persistentes en la organización. Han aflorado multitud de contradicciones y también problemas enquistados que condicionarían no sólo esta sino cualquier iniciativa política de reforma.



## Comentarios finales.

Así, con esta serie de antecedentes, algunos, viejos dilemas policiales, otros, nuevas resistencias que surgen en el contexto de cambio estudiado, tomamos conciencia del acompañamiento realizado. Nuestra investigación se encuadra dentro de un proceso cuyo objetivo es implementar una determinada forma de hacer policía dentro de la organización madrileña.

Nos preguntamos, cómo perciben los mandos la organización, la función policial y la necesidad de su reforma, en un contexto políticamente inédito hasta el momento en el que se plantea la adopción de una filosofía de actuación policial concreta. Hemos explicado cómo ven su función y sus principales problemas organizativos. Una vez concluida la investigación, podemos establecer que nuestro trabajo de campo ha consistido en acompañar el intento de implementación de un modelo concreto de hacer policía, donde hemos tratado de considerar las diferentes dimensiones del contexto político e institucional en el que hemos trabajado.

Con este estudio de caso, nos situamos en un estadio previo a la posibilidad de evaluar una política pública, por tanto, como paso previo nos centramos en el plano de la implementación. Como señala el Profesor Medina Ariza (2018), es muy importante desarrollar **estudios sobre las condiciones para la implementación**, en nuestro caso, las condiciones para las reformas planteadas. Siguiendo al citado autor éstas implican infraestructuras y condiciones previas de medios que favorezcan que los programas que se quieren implementar tengan éxito.

Podemos afirmar que las condiciones existentes en la Policía de Madrid generaban la siguiente paradoja. Y es que la adopción de reformas policiales hacia la proactividad y la prevención, se plantean desde inercias estructurales y funcionales persistentes e inflexibles que promueven la irresponsabilidad de sus miembros a la hora de tomar decisiones y de asumir debates relacionados con la forma de desempeñar la función policial. Parecía claro, que las condiciones previas necesarias, en gran medida no se daban. Además, también identificamos precipitación a la hora de plantear un modelo de Policía Comunitaria con la pretensión, no sólo de cambiar ciertas dinámicas de actuación, sino también de promover **un cambio cultural** en la organización. Aquí reiteramos la enorme dificultad para articular esta política que **a lo largo de la legislatura fue inevitablemente perdiendo fuerza**.

Así, los cambios que en un primer momento nacen con vocación de afectar a las actitudes de los agentes dejan paso a la implementación de cambios centrados en Unidades y cometidos concretos creadas al efecto, para revertir actuaciones reactivas e implementar actuaciones preventivas.

*Likewise, **changing the culture** of an organisation (if even possible) is a far more challenging task than adjusting the policies and procedures within that organisation. It is of no surprise therefore that policing organisations, like many other organisations in the public and private spheres, have focused upon attempting to achieve what is more easily achievable rather than facing the uphill task of attempting the more challenging discussions around task, culture, attitudes and behaviours (Charman, 2017).*

En este sentido, tenemos que decir que el proceso ha sido muy complejo. Como hemos visto en la exposición de datos de los relatos de los entrevistados, se derivan **problemas de conceptualización** sobre la Policía Comunitaria y su implementación. En esta línea se han identificado variables que claramente han obstaculizado el establecimiento de condiciones para el cambio pretendido. Recogemos a continuación las que consideramos más importantes.

Respecto a los citados problemas de conceptualización, el cambio y la redefinición de las formas de actuar generan muchas resistencias. En una de las entrevistas transcribimos la siguiente idea: *Sí, muy bien, le explicas la filosofía, pero dile qué tiene que hacer, dale un cometido concreto.* Por tanto, sugerir cambios que afecten a la autonomía de los agentes y a los mecanismos de adaptación informales que los policías tienen interiorizados para aplicar las normas formales, supone un nivel muy elevado de resistencia. En tanto en cuanto los agentes de base no participan ni tienen influencia en el proceso de toma de decisión política, se ven obligados a hacer que la ley funcione utilizando mecanismos informales (Goldsmith, 1990, citado en Charman, 2017:155).

Otra variable que claramente inhibe el proceso de implementación es la falta de implicación en los diferentes niveles de la organización. Desde el comienzo existen problemas para implicar a altos mandos y mandos intermedios que acepten tomar la iniciativa en la promoción e implementación de las reformas. A pesar de que el estilo de liderazgo participativo ha sido un asunto popular cuando se trata de la gestión

organizacional, parece no existir consenso cuando se trata de obtener resultados para la Policía. En una organización tan fuertemente burocratizada, el liderazgo y las iniciativas participativas se enfrenta a estilos de liderazgo dominantes, enraizados en la cultura organizativa. En cuanto a los agentes de base, a menudo en las entrevistas recogemos expresiones del tipo “ganarse a los agentes”, “dignificar la idea del cambio propuesto”, etc.

Para finalizar nos preguntamos si existe realmente un paradigma de reforma y mejora constante en la organización y función policial. También puede ocurrir que se enfatizen demasiado los cambios en el ámbito policial, y como señalan Jones y Newburn (2002:142) *se infravalore el alcance de los patrones de continuidad<sup>107</sup> en la explicación de las transformaciones que tienen lugar en los sistemas de policía contemporáneos.*

En esta línea alertamos sobre el planteamiento de cambio en términos de reacción o ruptura con el trabajo que se viene haciendo. En lugar de asumir este **concepto general** de reforma, que en cierta medida implica una reacción o ruptura con el modelo de trabajo o de función policial mayoritaria desempeñada hasta ese momento, algunos mandos interpretan los cambios desde la implementación de mejoras continuas. La reforma policial implica establecer una continuidad y un nexo con las actuaciones pasadas que otorgue validez. Así, si asumimos el argumento de la evolución y la mejora constante como variable explicativa del cambio policial, los agentes dan importancia a la **continuidad**. La sensación de ruptura con la cultura de trabajo y las estrategias pasadas pueden dar lugar a una visión negativa y a resistencias frente a los cambios propuestos, ya que estos suponen que lo que se ha venido haciendo hasta el momento era incorrecto. Presentar las políticas de cambio desde una perspectiva algo radical, en el sentido de “una policía distinta” implica riesgos.

---

<sup>107</sup> En esta línea, otros autores, tratando el desarrollo de la Policía Comunitaria asumen que, si bien a nivel discursivo se presenta como un nuevo modelo que introduce cambios dentro y fuera de la institución policial, a través del afianzamiento del vínculo con los ciudadanos y la modificación de las actuaciones, en la práctica la policía comunitaria no posee transformaciones sustanciales respecto a la policía tradicional (Camardón, 2013).





## Bibliografía

1. Adams, R. E., Rohe, W. M., & Arcury, T. A. (2002). *Implementing community-oriented policing: Organizational change and street officer attitudes*. *Crime & delinquency*, 48(3), 399-430.
2. Álvarez Solves, J. O. (2009). *Estilos de liderazgo en la policía local de la Comunidad Valenciana*. Tesis Doctoral. Universidad de Valencia.
3. Barker, J. C. (1999). *Danger, duty, and disillusion: The worldview of Los Angeles police officers*. Prospect Heights, IL: Waveland Press.
4. Bartkowiak-Théron, I., y Corbo Crehan, A. (2010). *The changing nature of communities: Implications for police and community policing. Community Policing in Australia*. Canberra: Australian Institute of Criminology, 8-15.
5. Bauman, Z. (2007). *Tiempos líquidos: vivir en época de incertidumbre*. Tusquets Editores. Barcelona.
6. Bayley, D. H. (2008). *Police reform: Who done it?*. *Policing & Society*, 18(1), 7-17.
7. Beetham, D. (2001). *Political legitimacy* (pp. 107-116). Malden and Oxford: Blackwell.
8. Birzer, M. (2003). *The Theory of Andragogy Applied to Police Training*. *Journal of Police Strategies and Management*, 26(1), 29-42.
9. Bottoms, Anthony (2001) 'Compliance with community penalties', en Anthony Bottoms, Loraine Gelsthorpe y Sue Rex (eds) *Community Penalties: Change and Challenges*. Cullompton: Willan.
10. Bradford, B., Jackson, J., y Hough, M. (2013). *Police legitimacy in action: Lessons for theory and practice*. In Reisig, M. & Kane, R. (eds.) *The Oxford Handbook of Police and Policing*. Oxford: Oxford University Press.
11. Brodeur, J. P. (2010). *The policing web*. Oxford University Press.
12. Brown, J., y Woolfenden, S. (2011). *Implications of the changing gender ratio amongst warranted police officers*. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 5(4), 356-364.
13. Cabrera, P.J. y Vela-Fernández, M. (2010). *La Policía Comunitaria Orientada a la Resolución de Problemas como vehículo para asegurar la Gobernanza Local de la Seguridad*. Conference paper. XII Congreso español de Sociología.

14. Camardón, L. (2013). *El modelo de policiamiento comunitario ¿Cambio o continuidad?* In X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
15. Cassan, D. (2010). *Police socialisation in France and in England: How do they stand towards the community policing model?* *Cahiers Politiestudies*, 1(3), 243.
16. Chan, J. B. (1999). Governing police practice: limits of the new accountability. *The British journal of sociology*, 50(2), 251-270.
17. Chan, J. (2001). *The technological game: How information technology is transforming police practice*. *Criminal Justice*, 1(2), 139-159.
18. Charman, S. (2017). *Police socialisation, identity and culture: Becoming blue*. Springer.
19. Charmaz, K. (1996). *The search for meanings*. Grounded theory in J.A. Smith, R. Harré, y Van Langenhove (Editores), *Rethinking Methods in Psychology* (pp. 27-49). London: Sage Publications.
20. Clarke, R. V. (1980). " *Situational*" *Crime Prevention: Theory and Practice*. *The British Journal of Criminology*, 20(2), 136-147.
21. Cohen, S. (1985). *Visions of social control: Crime, punishment and classification* (pp. 127-143). Cambridge: Polity Press.
22. Corder, G. W. (1997). *Community policing: Elements and effects*. *Critical issues in policing: Contemporary readings*, 5, 401-418.
23. Corder, G. (2014). *Community policing*. *The Oxford handbook of police and policing*, 148-171.
24. Council of Canadian Academies, (2014) *Policing Canada in the 21st Century: New Policing for New Challenges*. Ottawa (ON): The Expert Panel on the Future of Canadian Policing Models, Council of Canadian Academies.
25. Crank, J. P. (2014). *Understanding police culture*. Routledge.
26. Crawford, A. (2008). *Plural policing in the UK: policing beyond the police*. In *Handbook of policing* (2011). Newburn, T. Ed. Routledge
27. Creswell, J. W., (2007). *Research design: choosing among five approaches* (2nd ed.
28. Cullen, F. T., y Gendreau, P. (2001). *From nothing works to what works: Changing professional ideology in the 21st century*. *The Prison Journal*, 81(3), 313-338.
29. Das, D., Huberts, L., y van Steden, R. (2007). *The changing "soul" of Dutch policing: Responses to new security demands and the relationship with Dutch*

- tradition. Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 30(3), 518-532.
30. DeCarlo, J., y Jenkins, M. J. (2015). *Labor Unions, Management Innovation and Organizational Change in Police Departments*. Springer, Cham.
  31. Deneff, S.; Kaptein, N.; Bayer, P.S.; Ramirez, L. (2012). *Best practice in police social media adaptation*. Composite Project. Electronic Publication.
  32. Devroe, E., y Terpstra, J. (2015). *Plural policing in Western Europe: a comparison*. *European Journal on Policing Studies*, 2, 11.
  33. Diaz, F., y Desbiens, D. (2011). *Résistance au changement de l'institution policière et criminalité évolutive: un paradoxe. L'exemple de l'implantation de la police communautaire au Québec*. *Champ pénal*, 8.
  34. Donnelly, D. (2012) *Municipal Policing in the European Union: Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan.
  35. Emsley, C. (1999). *The origins of the modern police*. *History Today*, 49(4), 8.
  36. Ericson, R. y Haggerty, K. (2002) "The policing of risk", en Baker, T. y Simon, J. (eds.), *Embracing Risk. The Changing Culture of Insurance and Responsibility*, University of Chicago Press, pp. 238-272.
  37. Ferret, J. (2004). *¿Evaluar a la llamada policía de proximidad? Certezas e incertidumbres obtenidas de las experiencias francesas*. *Revista Catalana de Seguridad Pública*, (14), 177-197.
  38. Fielding, N. (2006). *Fieldwork and policing*. In D. Hobbs y R. Wright (Eds.), *The SAGE handbook of fieldwork*. Thousand Oaks, CA: SAGE
  39. Fielding, N., e Innes, M. (2006). *Reassurance policing, community policing and measuring police performance*. *Policing & Society*, 16(02), 127-145.
  40. Fernández Justes, C., y Yñiguez, A. (2014). *Gestión estratégica de la policía: Organización de la eficiencia en el trabajo policial*. Punto Rojo Libros.
  41. Flick, U., (2014). *El diseño de investigación cualitativa* (Trad. Tomás de Álamo y Carmen Blanco). Ed. Morata. (Obra original publicada en 2008).
  42. Galeano, D. (2007). *En nombre de la seguridad: Lecturas sobre policía y formación estatal*. *Cuestiones de sociología*, 4, 102-128.
  43. Gandarillas, M.A. (2011). *A Public Safety Methodology Centred on a Diverse Community*. En M.A.Gandarillas (Coord.): *Proceedings of the International Congress on Public Safety in a Diverse Society*, October 19th-22nd 2011, pp. 127-148. Madrid: IE Universidad y Cultiva Libros.

44. García Añón, J., Llorente Ferreres, A., Bradford, B., García Saez, J. A., y Gascón Cuenca, A. (2013). *Identificación policial por perfil étnico en España. Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*.
45. García-Pablos, A. (2003). *Tratado de criminología*. Editorial Tirant lo Blanch, 3º edición. España.
46. Garland, D. (2005). *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*; ed. Gedisa: Barcelona.
47. Gascó Hernández, M., y Sallent Peña, E. (2013) *El Proyecto COMPOSITE sobre la gestión del cambio en las organizaciones policiales*. Revista Catalana de Seguridad Pública, 26, 123-134.
48. Guillaume, P., Sidebottom, A., y Tilley, N. (2012). *On police and university collaborations: A problem-oriented policing case study*. Police practice and research, 13(4), 389-401.
49. Guillen, F. (2016). *Modelos de Policía. Hacia un modelo de seguridad plural*. Barcelona: Bosch Editor.
50. Greene, J. R. (2000). *Community policing in America: Changing the nature, structure, and function of the police*. Criminal justice, 3(3), 299-370.
51. Haggerty, K. D. (2012). *Surveillance, crime and the police*. Routledge handbook of surveillance studies, 235-243.
52. Herrera Arrando, J.V. (2018). *Seguridad y ciudadanía en la España democrática. La policía de proximidad como ética aplicada*. (Tesis Doctoral). Universidad de Valencia.
53. Heslop, R. (2011). *The British police service: professionalisation or 'McDonaldization'?* International journal of police science & management, 13(4), 312-321.
54. Hinsch, W. (2010). *Justice, legitimacy, and constitutional rights*. Critical Review of International Social and Political Philosophy, 13(1), 39-54.
55. Hough, M., Jackson, J., & Bradford, B. (2013). *The drivers of police legitimacy: Some European research*. Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism, 8(2), 144-165.
56. Ingram, J.R., Paoline, E.A., III and Terrill, W. (2013), "A multilevel framework for understanding police culture: The role of the workgroup", Criminology, Vol. 51, No. 2, pp. 365-397.

57. Jackson, J., Bradford, B., Hough, M., & Murray, K. (2012). *Compliance with the Law and Policing by Consent*. In A. Crawford & A. Hucklesby (Eds.), *Legitimacy and Compliance in Criminal Justice* (pp. 29–49). London: Routledge.
58. Jaime, O. (2002). *Policía, terrorismo y cambio político en España (1976-1996)*. Valencia: Tirant lo Blanch y Universidad de Burgos.
59. Jiménez, O. (2008). ¿Cómo mejorar la coordinación y la cooperación intraestatal e interestatal frente al terrorismo? In *III Jornadas internacionales sobre terrorismo y antiterrorismo* (pp. 1-11). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
60. Jaime, O. y Torrente, D. (2017). *Los desafíos de la policía como actor político en España*. *Revista Española de Ciencia Política*, 45, 147-172.
61. Jar Couselo, G. (1999). *El papel de la policía en una sociedad democrática*. Reís, 199-220.
62. Johnston, L. (1999). *Private policing: uniformity and diversity*. *Policing across the world: issues for the twenty-first century*, 226-238.
63. Johnston, L., y Shearing, C., 2003. *Governing Security: Explorations in Policing*. Routledge, London
64. Jones, T., y Lister, S. (2015). *The Policing of Public Space*. *European Journal of Policing Studies*, 245-266, 2(3).
65. Jones, T., y Newburn, T. (2002). *The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems*. *The British journal of criminology*, 42(1), 129-146.
66. Karp, D. R., y Clear, T. R. (2000). *Community justice: A conceptual framework*. *Boundaries changes in criminal justice organizations*, 2, 323-368.
67. Kubrin, C. E. (2008). *Making order of disorder: A call for conceptual clarity*. *Criminology & Public Policy*, 7(2), 203-213.
68. Kuhnert, K. W., y Lewis, P. (1987). *Transactional and transformational leadership: A constructive/developmental analysis*. *Academy of Management review*, 12(4), 648-657.
69. Lacey, N (2002) *Legal constructions of crime*, en Maguire, M., Morgan, R., y Reiner, R., (eds) *The Oxford Handbook of Criminology*, 3ª ed, Oxford: Oxford University Press.
70. Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy*, 30th ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service. Russell Sage Foundation.

71. Loader, I. (2000). *Plural policing and democratic governance*. Social & legal studies, 9(3), 323-345.
72. Loader, I. (1999). *Consumer culture and the commodification of policing and security*. Sociology, 33(2), 373-392.
73. Loader, I., y Walker, N. (2007). *Civilizing security*. Cambridge University Press.
74. Lorente Sariñera, M., y Martínez Pérez, F. (2009). *Orden público y control del territorio en España (1822-1845): de la superintendencia general de policía a la guardia civil*. Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid, (19), 195-210.
75. Loubet del Bayle, J. L. (2006). *Police et politique: une approche sociologique*. Editions L'Harmattan.
76. MacQueen, S., y Bradford, B. (2015). *Enhancing public trust and police legitimacy during road traffic encounters: results from a randomised controlled trial in Scotland*. Journal of experimental criminology, 11(3), 419-443.
77. Maguire, E. R. (2014). *Police organizations and the iron cage of rationality*, The Oxford handbook of police and policing (pp. 68-98). New York, NY: Oxford University Press.
78. Manning, P. K. (2005). *The study of policing*. Police quarterly, 8(1), 23-43.
79. Manning, P. K. (2015). *Researching policing using qualitative methods*. The Routledge Handbook of Qualitative Criminology, 265-282.
80. Marenin, O. (2007). *Implementing police reforms: the role of the transnational policy community*. Crafting Transnational Policing: Police Capacity-Building and Global Policing Reform, (pp 177-201). Bloomsbury Publishing
81. Martín Fernández, M., y Torrente, D. (2016). *La reforma de la Policía en Europa: Desafíos, debates y alternativas*. Desafíos, 28(2), 113-144.
82. Martinson, R. (1974). *What works? Questions and answers about prison reform*. The public interest, 35, 22.
83. Mawby, R. I. (2013). *Policing across the World: Issues for the Twenty-first Century*. Routledge.
84. Medina Ariza, J.J. (2004). *Discursos políticos sobre seguridad ciudadana en la historia reciente de España*. In Serta: In Memoriam Alexandri Baratta (pp. 1299-1320). Ediciones Universidad de Salamanca.
85. Medina Ariza, J.J. (2011). *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*. Edisofer.

86. Medina Ariza, J.J. (2018). *Lo que funciona y lo que no funciona en la prevención del delito*. Conferencia pronunciada en el Seminario Internacional Permanente de Derecho Penal y Criminología. XVI Seminario: Tendencias actuales en política criminal. UNED.
87. Medina Ariza, J.J., y Blay, E. (2013). *Community Policing in Spain*. In *Community policing in indigenous communities*, coord. por Mahesh K. Nalla, Graeme R. Newman (pp. 339-347). CRC Press.
88. Miller, W. R. (1999). *Cops and bobbies: Police authority in New York and London, 1830-1870*. The Ohio State University Press.
89. Millie, A. (2013). *The policing task and the expansion (and contraction) of British policing*. *Criminology & criminal justice*, 13(2), 143-160.
90. Morse, J. M. (1994). *Designing funded qualitative research*. In N. K. Denzin y Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 220-235). Thousand Oaks, CA: Sage.
91. Neocleous, M. (2000). *The fabrication of social order: A critical theory of police power*. London: Pluto Press.
92. Neyroud, P. (2011) *Professional Policing in Times of Change, Policing: A Journal of Policy and Practice*, Volume 5, Issue 4, Pages 285–286.
93. Neyroud, P. (2011). *Review of police leadership and training*. London: Home Office.
94. Neyroud, P. (2011) *Leading policing in the 21st century: leadership, democracy, deficits and the new professionalism*, *Public Money & Management*, 31:5, 347-354
95. Newburn, T. (2017) *Criminology*, (3rd ed.) New York: Routledge.
96. Newburn, T., y Jones, T. (2007). *Policy transfer and criminal justice: exploring US influence over British crime control policy*. Maidenhead, UK: Open University Press.
97. Nix, J. (2017). *Do the police believe that legitimacy promotes cooperation from the public?*. *Crime & delinquency*, 63(8), 951-975.
98. Novak, K. J., Alarid, L. F., & Lucas, W. L. (2003). *Exploring officers' acceptance of community policing: Implications for policy implementation*. *Journal of Criminal Justice*, 31(1), 57-71.
99. O'Byrne, M. (2001). *Changing Policing: Revolution not Evolution*. Russell House Pub.
100. Oliva Gil, J. (1994). *Policía y democracia*. Harlax: Revista técnica del Ertzaina, 9, 144-153.
101. Ott, J. S. (1989). *The organizational culture perspective*. Dorsey Press.

102. Paoline, E.A., III., Myers, S.M., y Worden, R.E., (2000). *Police culture, individualism, and community policing: Evidence from two police departments*. *Justice Quarterly*, 17(3), 575-605.
103. Paoline, E.A., III (2004), "Shedding light on police culture: An examination of officers' occupational attitudes", *Police Quarterly*, Vol. 7, No. 2, pp. 205-236.
104. Peace, R. (2006). *Probationer Training for Neighbourhood Policing in England and Wales: Fit for Purpose?* *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 29(2), 335-346
105. Ponsaers, P. (2001). *Reading about "community (oriented) policing" and police models*. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 24(4), 470-497.
106. Reiner, R. (2010). *The politics of the police*. Oxford University Press.
107. Reiner, R. y O'Connor, D. (2015) *Politics and policing: the terrible twins*. In: Fleming, Jenny, (ed.) *Police leadership: rising to the top*. Oxford University Press, Oxford, UK, pp. 42-70.
108. Ríos Martín, J. C. (2017). *Cuestiones de política criminal: funciones y miserias del sistema penal*. Comares (Madrid, España).
109. Ritzer, G. (2008). *The McDonaldization of society* 5. Pine Forge Press.
110. Robertson, R. (1995). *Glocalization: Time-space and homogeneity-heterogeneity*. *Global modernities*, 2, 25-45.
111. Robinson, G., y McNeill, F. (2008). *Exploring the dynamics of compliance with community penalties*. *Theoretical Criminology*, 12(4), 431-449.
112. Rodríguez Herrera, M. (2014). *La Policía comunitaria: una aproximación a su concepto y principios*. *Policía Comunitaria. Una policía para la sociedad del siglo XXI*. Valencia. Tirant lo Blanch. Págs. 15 a 64.
113. Rogers, C. (2016). *Plural policing: theory and practice*. Policy Press.
114. Rogiest, S., Segers, J., y van Witteloostuijn, A. (2018). *Matchmaking in organizational change: Does every employee value participatory leadership? An empirical study*. *Scandinavian Journal of Management*, 34(1), 1-8.
115. Ruano, J. M. (2014). *La política local de seguridad en las grandes ciudades. El caso de la transformación de la policía municipal de Madrid*. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 31-49.
116. Sadd, S., & Grinc, R. M. (1996). *Implementation challenges in Community Policing*. National Institute of Justice Research in Brief.



117. Santos Torres, J. (1995). *El bandolerismo en España. Una historia fuera de la ley*. Temas de Hoy. Madrid.
118. Savage, S. (2007). *Police reform: Forces for change*. Oxford: Oxford University Press.
119. Serrano Maíllo, A. (2017). *Teoría Criminológica. La explicación del delito en la sociedad contemporánea*. Dykinson, Madrid.
120. Schafer, J. A. (2002). "I'm not against it in theory...": *global and specific community policing attitudes*. *Policing: an international journal of police strategies & management*, 25(4), 669-686.
121. Schuck, A. M. (2017). *Female officers and community policing: Examining the connection between gender diversity and organizational change*. *Women & Criminal Justice*, 27(5), 341-362.
122. Shearing, C. D. (1992). *The relation between public and private policing*. *Crime and Justice*, 15, 399-434.
123. Shearing, C., y Wood, J. (2003). *Nodal governance, democracy, and the new 'denizens'*. *Journal of law and society*, 30(3), 400-419.
124. Shearing, C., y Wood, J. (2007). *Re-shaping Policing: Ideas in Action*. *Police Practice and Research*, 8(2), 99-106.
125. Shearing, C. (2016). *Reflections on the nature of policing and its development*. *Police Practice and Research*, 17(1), 84-91.
126. Sklansky, D. A., (2011) *The Persistent Pull of Police Professionalism*. *New Perspectives in Policing*; UC Berkeley Public Law Research Paper.
127. Sklansky, D. A. (2013). *The promise and the perils of police professionalism*. In *The future of policing* (pp. 373-384). Routledge.
128. Skogan, W. G., & Hartnett, S. M. (1997). *Community policing, Chicago style*. Oxford University Press on Demand
129. Sparrow, M. K., et al (1992). *Beyond 911: A new era for policing*. Basic Books.
130. Stake, R. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
131. Stone, C. y Travis, J. (2011). *Towards a new professionalism in policing*. *New Perspectives in Policing Bulletin*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice.
132. Strauss, A., y Corbin, J. (1998). *Basics of qualitative research: Procedures and techniques for developing grounded theory*. Thousand Oaks, CA: Sage

133. Sunshine, J., y Tyler, T. R. (2003). *The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing*. *Law & society review*, 37(3), 513-548.
134. Terpstra, J., y Van Stokkom, B. (2014). Plural Policing in Comparative Perspective. *Journal of Police Studies/Cahiers Politiestudies*, 2(3).
135. Thacher, D. (2014). *Order maintenance policing*. *The Oxford handbook of police and policing*, 122-124.
136. Torrente, D. (1997). *La sociedad policial: poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Edicions Universitat Barcelona.
137. Torrente, D. (2004). *Políticas de seguridad ciudadana: condicionantes y modelos recientes*. In Serta: in memoriam Alexandri Baratta (pp. 1485-1512). Ediciones Universidad de Salamanca.
138. Trojanowicz, R. C. (1971). Police-Community Relations-Problems and Process. *Criminology*, 9, 401.
139. Tudela Poblete, P. (2010). *Aportes y Dserranesafios de las Ciencias Sociales a la Organización y la Actividad Policial*. *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, 1(1), 81-135.
140. Van Maanen, J. J. E. (1973). *Working the street; a developmental view of police behavior*. *Annals of criminal Justice*.
141. Vela-Fernández, M. (2019). *Policía Comunitaria y Sistema de Dirección por Objetivos en la Policía Municipal de Madrid*. *Revista Criminalidad*, 61(2), 41-58.
142. Walumba, F. O., Avolio, B. J., Gardner, W. L., Wernsing, T. S. y Peterson, S. J. (2008), *Authentic leadership: development and validation of a theory-based measure*. *Journal of Management*, 34, 1, pp. 89–126.
143. Willis, J. J. (2014). *A recent history of the police*. *The Oxford handbook of police and policing*, 3-33.
144. Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.
145. Wisler, D. (2009). *La police communautaire. Exposition d'une typologie*. International Police Executive Symposium. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. *Working Paper*, (15).
146. Wisler, D., y Onwudiwe, I. D. (Eds.). (2009). *Community policing: International patterns and comparative perspectives*. CRC Press.
147. Worden, R. E. (1995). Police officers' belief systems: A framework for analysis. *American Journal of Police*. 14,49.

148. Worden, R., y McLean, S. (2017). *Mirage of police reform: Procedural justice and police legitimacy*. University of California Press.
149. Zhao, J., He, N., & Lovrich, N. P. (1999). Value change among police officers at a time of organizational reform: a follow-up study using Rokeach values. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 22(2), 152-170.



## Anexos

### 1. Cuestionario clima laboral escala Ejecutiva.

#### ENCUESTA DE IDENTIFICACIÓN DE MEJORAS EN EL TRABAJO 2017

##### INSTRUCCIONES

En esta encuesta usted va a encontrar una serie de cuestiones sobre las que le pedimos que valore su grado de acuerdo o de satisfacción con las mismas. Lea detenidamente cada una de ellas y valórelas de **0** a **10**, siendo **0** **"MUY BAJO"** y **10** **"MUY ALTO"**.

<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	-----------

Conteste poniendo una **"X"** en la casilla correspondiente. En caso de no saber qué valor otorgar a una cuestión puede utilizar la casilla **"No sabe/ No contesta"** (**NS/NC**).

Por favor, conteste a todas las cuestiones y marque solamente una casilla. Conteste con sus opiniones personales y lo más sinceramente posible. Recuerde que esta es una encuesta anónima cuyo objetivo principal es conocer sus opiniones para ayudarnos a mejorar.

Si tiene alguna duda, consulte antes de empezar.

## ENCUESTA DE IDENTIFICACIÓN DE MEJORAS EN EL TRABAJO 2017

Esta encuesta tiene como objetivo principal obtener información sobre nuestro clima organizacional. Los resultados obtenidos nos van a ayudar a mejorar en la gestión del colectivo de Policía Municipal. Por ello, le pedimos su colaboración cumplimentando la misma. Sus respuestas serán tratadas de forma **confidencial y anónima** y no serán utilizadas para otro fin que no sea el de mejorar.

**Por favor, rellene los siguientes datos marcando con una "X" la opción correspondiente:**

01		UNIDAD / UNIDAD DE ESPECIALIZACIÓN donde presta servicio						
01	Dirección General	14	Centro Norte	27	Gestión de la Diversidad	40	Retiro	
02	S. G. de Informática y Comunicaciones	15	Centro Sur	28	Investigación y Coordinación Judicial	41	Ronda de la Alcaldía	
03	S. G. Económico Administrativa	16	Chamartín	29	Hortaleza	42	Salamanca	
04	S. G. de Recursos Humanos	17	Chamberí	30	Jefatura/ Inspección/ Subinspección	43	San Blas-Canillejas	
05	Análisis Vial y Urbano	18	Ciudad Lineal	31	Latina	44	Sección Banda	
06	Apoyo a la Seguridad	19	Comunicaciones y Videovigilancia	32	Logística	45	Sección Canina	
07	Arganzuela	20	Convivencia y Prevención	33	Moncloa-Aravaca	46	Tetuán	
08	Asuntos Internos	21	Educación Vial y Cívica	34	Moratalaz	47	Usera	
09	Atestados de Tráfico	22	Escuadrón	35	Medio Ambiente	48	Vicálvaro	
10	Atención a la Mujer, Menor y Mayor	23	Escuela de Policía	36	Organización de los Servicios	49	Villaverde	
11	Barajas	24	Especial de	37	Procedimiento	50	Villa de Vallecas	

			Tráfico		s y Normas	
12	Calidad y Evaluación	25	Estadística y Tratamiento de la Información	38	Puente de Vallecas	
13	Carabanchel	26	Fuencarral-El Pardo	39	Refuerzo a Distritos	

<b>02</b>	<b>EDAD</b>							
	01	Hasta 40 años		02	41- 55 años		03	+ de 55 años

<b>03</b>	<b>TURNO</b>							
	01	Mañana		02	Tarde		03	Noche

<b>04</b>	<b>CATEGORÍA</b>							
	011	Policía		02	Cabo/Sargento/Suboficial			

<b>05</b>	<b>SEXO</b>							
	011	Hombre		02	Mujer			

06														CONTENIDO DEL TRABAJO DIARIO													
														Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:													
01	Tengo claras cuáles son mis funciones y responsabilidades	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
02	Me gusta el trabajo que realizo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
03	Estoy satisfecho/a con mi trabajo en Policía Municipal	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
04	El nivel de organización y planificación de mi unidad en los servicios ordinarios	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
05	El nivel de organización y planificación en servicios especiales y grandes eventos	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
06	El nivel de variedad en el trabajo que realizo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
07	La motivación que tengo en el desempeño de mi trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
08	Mi grado de implicación en el trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
09	La cantidad de trabajo que tengo que realizar	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
10	Dispongo del tiempo necesario para realizar mi trabajo habitual	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
11	¿Qué <b>importancia</b> tiene para usted el contenido del trabajo diario?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														



<b>07</b>	<b>AMBIENTE FÍSICO DE TRABAJO EN SU UNIDAD O DEPENDENCIA</b>												
Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:													
01	Las instalaciones y su puesto de trabajo cumplen con las condiciones de seguridad y salud laboral	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
02	Las instalaciones y su puesto de trabajo cumplen con unas condiciones de limpieza adecuadas	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
03	¿Qué <b>importancia</b> tiene para usted el ambiente físico de trabajo?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

<b>08</b>	<b>RECURSOS Y EQUIPOS A SU DISPOSICIÓN</b>												
Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:													
01	Dispone de los medios, equipos y herramientas necesarias y adecuadas para realizar su trabajo diario	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
02	Dispone de equipamiento personal (uniforme, arma, chalecos, equipos de protección individual ...) adecuados para realizar su trabajo diario	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
03	El proceso de mantenimiento y resolución de las incidencias de vestuario	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
04	¿Qué <b>importancia</b> tienen para usted los recursos y equipos a su disposición?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

09													<b>CONDICIONES LABORALES</b>												
Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:																									
01	El Acuerdo de Condiciones Laborales (licencias, permisos, acción social)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												
02	Conciliación de la vida laboral y personal (horario, vacaciones...)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												
03	Considera que recibe una justa remuneración económica por el trabajo desempeñado	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												
04	Considera que su remuneración está por encima de la media de su entorno social, fuera de la Organización	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												
05	¿Qué importancia tienen para usted las condiciones laborales?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												

10													<b>COMUNICACIÓN INTERNA</b>												
Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:																									
01	La información que recibe para desempeñar su trabajo de forma adecuada	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												
02	La transparencia, fluidez y accesibilidad de la comunicación con su superior	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												
03	La facilidad para comunicarse con otras unidades relacionadas con su trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												
04	La libertad para expresar opiniones, ideas y preocupaciones a todos los niveles de la Organización	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												
05	La información contenida en AYRE Sectorial Seguridad	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												
06	La estructura y contenido del pase de lista ( <i>briefing</i> )	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												

07	La información contenida en la Orden General del Cuerpo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
08	Las reuniones que se realizan para informarle sobre el porcentaje de consecución de los objetivos de la DPO de su unidad, área o departamento	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
09	¿Qué <b>importancia</b> tiene para usted la comunicación interna?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

11	<b>LIDERAZGO – RELACIONES CON EL SUPERIOR INMEDIATO</b>													
	Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:													
	01	Habitualmente mi superior/a inmediato/a me explica la razón de las decisiones que afectan a mi trabajo, y sus instrucciones son claras	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
	02	Mi superior/a inmediato/a muestra interés en las sugerencias que se le plantean para mejorar el trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
	03	Mi superior/a inmediato/a fomenta la colaboración y el trabajo en equipo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
	04	El grado de autonomía que tengo para desempeñar mi trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
	05	El trato que recibo de mi superior/a inmediato/a	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
	06	Me siento reconocido por mi jefe/a de acuerdo con el esfuerzo y los logros que consigo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
	07	La transparencia y fluidez de la comunicación con mis superiores/as	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
08	¿Qué <b>importancia</b> tienen para usted las relaciones con el/la superior/a inmediato/a?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC	

12 LIDERAZGO – RELACIONES CON LOS SUBORDINADOS													
Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:													
01	Considero que la capacitación de mis subordinados/as para el desempeño de su trabajo es buena	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
02	Habitualmente explico la razón de las decisiones que afectan al trabajo de mis subordinados/as, y mis instrucciones son claras	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
03	Muestro interés por las sugerencias que me plantean para mejorar el trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
04	Fomento la colaboración y el trabajo en equipo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
05	El grado de autonomía que tienen mis subordinados/as para desempeñar su trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
06	El trato que proporciona a sus subordinados/as	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
07	Reconozco el esfuerzo y los logros de mis subordinados/as	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
08	La transparencia y fluidez de la comunicación con mis subordinados/as	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
09	¿Qué <b>importancia</b> tienen para usted las relaciones con los subordinados/as?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

13 RELACIONES DENTRO DEL EQUIPO NATURAL DE TRABAJO													
Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:													
01	Considero a mis compañeros/as de trabajo competentes y con una buena formación	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
02	Teniendo en cuenta el volumen de trabajo promedio, considero que mi unidad tiene una dotación de personal suficiente	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
03	La calidad del trabajo realizado en mi unidad / área /departamento	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

04	El nivel de colaboración entre los/las componentes de mi grupo de trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
05	El ambiente laboral que hay en mi equipo de trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
06	¿Qué <b>importancia</b> tienen para usted las relaciones dentro del equipo natural de trabajo?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

14	<b>RELACIONES CON OTRAS ÁREAS, UNIDADES Y DEPARTAMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN</b>												
	Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:												
01	Las diferentes unidades actúan coordinadamente	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
02	La unidad/subdirección a la que pertenece se relaciona de forma fluida con otras unidades	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
03	El nivel de cooperación que recibe de otras áreas, unidades o departamentos de la Organización	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
04	El nivel de cooperación que recibe de otras áreas del Ayuntamiento	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
05	El nivel de conocimiento que tiene respecto al trabajo de las personas de otras áreas, unidades o departamentos de la Organización	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
06	¿Qué <b>importancia</b> tienen para usted las relaciones con otras áreas, unidades, departamentos de la Organización?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

15 INTEGRACIÓN - NO DISCRIMINACIÓN													
Indique si considera que se ha visto afectado/a <b>en el último año</b> en la Organización por:													
01	Discriminación por sexo	1	NO, nunca	2	A veces	3	SÍ, a menudo						
02	Discriminación por edad	1	NO, nunca	2	A veces	3	SÍ, a menudo						
03	Acoso moral ( <i>mobbing</i> )	1	NO, nunca	2	A veces	3	SÍ, a menudo						
04	Acoso sexual	1	NO, nunca	2	A veces	3	SÍ, a menudo						
05	Acoso por razón de sexo	1	NO, nunca	2	A veces	3	SÍ, a menudo						
06	¿Qué <b>importancia</b> tiene para usted el factor integración-discriminación?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

16 FORMACIÓN													
Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:													
01	La formación teórica que recibe para el desempeño de su puesto de trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
02	La formación o entrenamiento práctico que recibe para el desempeño de su puesto de trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
03	La utilidad que tiene para usted la formación recibida en relación al trabajo que realiza	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
04	La oferta formativa que tiene a su disposición	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
05	La facilidad de acceso para recibir a la formación que le interesa	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
06	¿Qué <b>importancia</b> tiene para usted la formación?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
07	¿Ha mejorado la formación con la creación de la figura de los/as interlocutores/as de Formación?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

17	<b>ASOCIACIONISMO</b>												
	Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:												
	01	La representación y defensa de sus intereses por los sindicatos y la mejora de las condiciones laborales obtenidas gracias a ellos.	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
02	¿Qué <b>importancia</b> tienen para usted el Convenio Colectivo y el asociacionismo?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

18	<b>PROMOCIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL</b>													
	¿Está interesado/a en un cambio de puesto de trabajo o en participar en un proceso selectivo en los próximos dos años?													
	<b>01</b>	<b>1</b>	<b>SÍ</b>				<b>2</b>	<b>NO</b>						
	Valore:													
	02	Las posibilidades de desarrollo y promoción profesional que le ofrece la Organización	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
	03	La posibilidad de movilidad entre unidades	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
04	La transparencia en las convocatorias para cobertura de vacantes	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC	
05	¿Qué <b>importancia</b> tienen para usted la promoción y el desarrollo profesional?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC	

19	<b>SISTEMA DE EVALUACIÓN DE OBJETIVOS Y RECONOCIMIENTO</b>												
	Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:												
	01	Nivel de conocimiento de los objetivos de la unidad, departamento o área a la que pertenece	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
02	¿Cuál es su grado de compromiso con los objetivos establecidos?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

03	En la Organización se premia a las personas que se lo merecen y se reconoce el trabajo bien hecho	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
04	El sistema de reconocimientos trimestrales en Jefatura	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
05	El sistema de medallas y felicitaciones recogidas en el Reglamento	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
06	¿Qué <b>importancia</b> tienen para usted el sistema de evaluación de objetivos y el reconocimiento?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

20	<b>SEGURIDAD EN EL TRABAJO</b>													
	Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:													
	01	La información que le han proporcionado sobre los riesgos laborales asociados a su puesto de trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
	02	Los medios que le proporcionan para trabajar en condiciones seguras	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
	03	¿Cómo percibe el riesgo asociado a su puesto de trabajo?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
	04	Las medidas de seguridad que usted toma para prevenir los riesgos laborales	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
05	¿Qué <b>importancia</b> tiene para usted la seguridad en el trabajo?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC	



IDENTIFICACIÓN CON LA ORGANIZACIÓN E IMAGEN SOCIAL													
21	Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:												
01	Me siento orgulloso/a de pertenecer al Cuerpo de Policía Municipal	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
02	La Organización tiene un comportamiento ético con la ciudadanía	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
03	La Organización tiene un comportamiento ético con su personal	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
04	La ciudadanía conoce los servicios que ofrece la Policía Municipal	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
05	La imagen que la ciudadanía tiene de la Policía Municipal es buena	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
06	El servicio que ofrece la Policía Municipal a la ciudadanía es bueno	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
07	¿Qué <b>importancia</b> tienen para usted la identificación con la Organización y la imagen social?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

**A.** Señale las tres cuestiones que han mejorado en la Organización en los últimos años, desde 2014, y por qué (por favor, escríbalas en orden empezando por la más importante):

1.-

.....

.....

2.-

.....

.....

3.-

.....

.....

**B.** Señale las tres cuestiones que mejoraría en la Organización y cómo (por favor, escribalas en orden empezando por la más importante):

1.-

---

---

2.-

---

---

3.-

---

---

## 2. Cuestionario clima laboral escala Técnica.

### ENCUESTA DE IDENTIFICACIÓN DE MEJORAS EN EL TRABAJO 2017

#### INSTRUCCIONES

En esta encuesta usted va a encontrar una serie de cuestiones sobre las que le pedimos que valore su grado de acuerdo o de satisfacción con las mismas. Lea detenidamente cada una de ellas y valórelas de **0** a **10**, siendo **0** "MUY BAJO" y **10** "MUY ALTO".

<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	-----------

Conteste poniendo una "X" en la casilla correspondiente. En caso de no saber qué valor otorgar a una cuestión puede utilizar la casilla "No sabe/ No contesta" (NS/NC).

Por favor, conteste a todas las cuestiones y marque solamente una casilla. Conteste con sus opiniones personales y lo más sinceramente posible. Recuerde que ésta es una encuesta anónima cuyo objetivo principal es conocer sus opiniones para ayudarnos a mejorar.

Si tiene alguna duda, consulte antes de empezar.

## ENCUESTA DE IDENTIFICACIÓN DE MEJORAS EN EL TRABAJO 2017

Esta encuesta tiene como objetivo principal obtener información sobre nuestro clima organizacional. Los resultados obtenidos nos van a ayudar a mejorar en la gestión del colectivo de Policía Municipal. Por ello, le pedimos su colaboración cumplimentando la misma. Sus respuestas serán tratadas de forma **confidencial y anónima** y no serán utilizadas para otro fin que no sea el de mejorar.

**Por favor, rellene los siguientes datos marcando con una "X" la opción correspondiente:**

01	<b>UNIDAD / UNIDAD DE ESPECIALIZACIÓN</b>	
	01	Jefatura
	02	Unidad Integral de Distrito
	03	Unidad de especialización

02	<b>EDAD</b>						
	01	Hasta 40 años		02	41- 55 años		03

03	<b>SEXO</b>			
	01	Hombre		02

04 CONTENIDO DEL TRABAJO DIARIO													
Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:													
01	Tengo claras cuáles son mis funciones y responsabilidades	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
02	Me gusta el trabajo que realizo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
03	Estoy satisfecho con mi trabajo en Policía Municipal	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
04	El nivel de organización y planificación de mi Unidad en los servicios ordinarios	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
05	El nivel de organización y planificación en servicios especiales y grandes eventos	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
06	El nivel de variedad en el trabajo que realizo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
07	La motivación que tengo en el desempeño de mi trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
08	Mi grado de implicación en el trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
09	La cantidad de trabajo que tengo que realizar	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
10	Dispongo del tiempo necesario para realizar mi trabajo habitual	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
11	La jornada laboral (flexibilidad horaria, jornada partida, etc.)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
12	El sistema de guardias actual	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
13	¿Qué <b>importancia</b> tiene para usted el contenido del trabajo diario?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

<b>05</b>	<b>AMBIENTE FÍSICO DE TRABAJO EN SU UNIDAD O DEPENDENCIA</b>												
Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:													
01	Las instalaciones y su puesto de trabajo cumplen con las condiciones de seguridad y salud laboral	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
02	Las instalaciones y su puesto de trabajo cumplen con unas condiciones de limpieza adecuadas	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
03	¿Qué <b>importancia</b> tiene para usted el ambiente físico de trabajo?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

<b>06</b>	<b>RECURSOS Y EQUIPOS A SU DISPOSICIÓN</b>												
Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:													
01	Dispone de los medios, equipos y herramientas necesarias y adecuadas para realizar su trabajo diario	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
02	El proceso de mantenimiento y resolución de las incidencias en edificios y vehículos	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
03	Dispone de equipamiento personal (uniforme, arma, chalecos, equipos de protección individual ...) adecuados para realizar su trabajo diario	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
04	El proceso de mantenimiento y resolución de las incidencias de vestuario	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
05	Dispone de los medios tecnológicos necesarios para el correcto desempeño de su trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
06	El proceso de mantenimiento y resolución de las incidencias tecnológicas	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
07	¿Qué <b>importancia</b> tienen para usted los recursos y equipos a su disposición?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

07													<b>CONDICIONES LABORALES</b>												
Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:																									
01	El Acuerdo de Condiciones Laborales (licencias, permisos, acción social).	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												
02	Conciliación de la vida laboral y personal (horario, vacaciones...)	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												
03	Considera que recibe una justa remuneración económica por el trabajo desempeñado	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												
04	Considera que su remuneración está por encima de la media de su entorno social, fuera de la Organización	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												
05	¿Qué <b>importancia</b> tienen para usted las condiciones laborales?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												

08													<b>COMUNICACIÓN INTERNA</b>												
Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:																									
01	La información que recibe para desempeñar su trabajo de forma adecuada	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												
02	La transparencia, fluidez y accesibilidad de la comunicación con su superior/a	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												
03	La facilidad para comunicarse con otras unidades relacionadas con su trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												
04	La libertad para expresar opiniones, ideas y preocupaciones a todos los niveles de la Organización	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												
05	La información contenida en AYRE Sectorial Seguridad	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												
06	La estructura y contenido del Pase de Lista ( <i>briefing</i> )	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												
07	La información contenida en la Orden General del Cuerpo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC												

08	Las reuniones que se realizan para informarle sobre el porcentaje de consecución de los objetivos de la DPO de su Unidad, Área o Departamento.	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
09	¿Qué <b>importancia</b> tiene para usted la comunicación interna?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

09	<b>LIDERAZGO – RELACIONES CON EL SUPERIOR INMEDIATO</b>													
	Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:													
	01	Habitualmente mi superior/a inmediato/a me explica la razón de las decisiones que afectan a mi trabajo, y sus instrucciones son claras.	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
	02	Mi superior/a inmediato/a muestra interés en las sugerencias que se le plantean para mejorar el trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
	03	Mi superior/a inmediato/a fomenta la colaboración y el trabajo en equipo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
	04	El grado de autonomía que tengo para desempeñar mi trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
	05	El trato que recibo de mi superior/a inmediato/a	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
	06	Me siento reconocido/a por mi Jefe/a de acuerdo con el esfuerzo y los logros que consigo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
	07	La transparencia y fluidez de la comunicación con mis superiores/as	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
08	¿Qué <b>importancia</b> tienen para usted las relaciones con el/la superior/a inmediato/a?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC	



10 LIDERAZGO – RELACIONES CON LOS SUBORDINADOS/AS													
Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:													
01	Considero que la capacitación de mis subordinados/as para el desempeño de su trabajo es buena	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
02	Habitualmente explico la razón de las decisiones que afectan al trabajo de mis subordinados/as, y mis instrucciones son claras	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
03	Muestro interés por las sugerencias que me plantean para mejorar el trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
04	Fomento la colaboración y el trabajo en equipo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
05	El grado de autonomía que tienen mis subordinados/as para desempeñar su trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
06	El trato que proporciono a mis subordinados/as	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
07	Reconozco el esfuerzo y los logros de mis subordinados/as	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
08	La transparencia y fluidez de la comunicación con mis subordinados/as	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
09	¿Qué <b>importancia</b> tienen para usted las relaciones con los subordinados?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

11 RELACIONES DENTRO DEL EQUIPO NATURAL DE TRABAJO													
Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:													
01	Considero a mis compañeros/as de trabajo competentes y con una buena formación	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
02	Teniendo en cuenta el volumen de trabajo promedio, considero que mi Unidad tiene una dotación de personal suficiente	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
03	La calidad del trabajo realizado en mi Unidad / Área /Dpto.	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

04	El nivel de colaboración entre los/las componentes de mi grupo de trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
05	El ambiente laboral que hay en mi equipo de trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
06	¿Qué <b>importancia</b> tienen para usted las relaciones dentro del equipo natural de trabajo?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

12	<b>RELACIONES CON OTRAS ÁREAS, UNIDADES Y DEPARTAMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN</b>													
	Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:													
	01	Las diferentes unidades actúan coordinadamente	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
	02	La Unidad/Subdirección a la que pertenece se relaciona de forma fluida con otras Unidades	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
	03	El nivel de cooperación que recibe de otras áreas, unidades o departamentos de la Organización	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
	04	El nivel de cooperación que recibe de otras áreas del Ayuntamiento	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
	05	El nivel de conocimiento que tiene respecto al trabajo de las personas de otras áreas, unidades o departamentos de la Organización	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC
06	¿Qué <b>importancia</b> tienen para usted las relaciones con otras áreas, unidades, departamentos de la Organización?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC	

13	<b>INTEGRACIÓN - NO DISCRIMINACIÓN</b>												
	Indique si considera que se ha visto afectado/a <b>en el último año</b> en la Organización por:												
	01	Discriminación por sexo	1	NO, nunca	2	A veces	3	SÍ, a menudo					
	02	Discriminación por edad	1	NO, nunca	2	A veces	3	SÍ, a menudo					
	03	Acoso moral ( <i>mobbing</i> )	1	NO, nunca	2	A veces	3	SÍ, a menudo					
	04	Acoso sexual	1	NO, nunca	2	A veces	3	SÍ, a menudo					
	05	Acoso por razón de sexo	1	NO, nunca	2	A veces	3	SÍ, a menudo					
06	¿Qué <b>importancia</b> tiene para usted el factor integración-discriminación?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC

14														<b>FORMACIÓN</b>													
Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:																											
01	La formación teórica práctica que recibe para el desempeño de su puesto de trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
02	La utilidad que tiene para usted la formación recibida en relación al trabajo que realiza	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
03	La oferta formativa que tiene a su disposición	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
04	La facilidad de acceso para recibir la formación que le interesa	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
05	¿Qué <b>importancia</b> tiene para usted la formación?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
07	¿Ha mejorado la formación con la creación de la figura del Interlocutor/a de Formación?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														

15														<b>ASOCIACIONISMO</b>													
Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:																											
01	La representación y defensa de sus intereses por los sindicatos y la mejora de las condiciones laborales obtenidas gracias a ellos.	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
02	¿Qué <b>importancia</b> tienen para usted el convenio colectivo y el asociacionismo?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														

16 <b>PROMOCIÓN Y DESARROLLO PROFESIONAL</b>												
¿Está interesado/a en un cambio de puesto de trabajo o en participar en un proceso selectivo en los próximos dos años?												
<b>01</b>	1	<b>SÍ</b>				2						<b>NO</b>
Valore:												
02	Las posibilidades de desarrollo y promoción profesional que le ofrece la Organización										NS/NC	
03	¿Qué <b>importancia</b> tienen para usted la promoción y el desarrollo profesional?										NS/NC	

17 <b>SISTEMA DE EVALUACIÓN DE OBJETIVOS Y RECONOCIMIENTO</b>												
Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:												
01	Nivel de conocimiento de los objetivos de la unidad, departamento o área a la que pertenece										NS/NC	
02	¿Cuál es su grado de compromiso con los objetivos establecidos?										NS/NC	
03	En la Organización se premia a las personas que se lo merecen y se reconoce el trabajo bien hecho										NS/NC	
04	El sistema de reconocimientos trimestrales en Jefatura										NS/NC	
05	El sistema de medallas y felicitaciones recogido en el Reglamento										NS/NC	
06	¿Qué <b>importancia</b> tienen para usted el sistema de evaluación de objetivos y el reconocimiento?										NS/NC	

18														<b>SEGURIDAD EN EL TRABAJO</b>													
Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:																											
01	La información que le han proporcionado sobre los riesgos laborales asociados a su puesto de trabajo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
02	Los medios que le proporcionan para trabajar en condiciones seguras	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
03	Las medidas de seguridad que usted toma para prevenir los riesgos laborales	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
04	Las inspecciones realizadas en materia de seguridad laboral en la Unidad	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
05	¿Qué <b>importancia</b> tiene para usted la seguridad en el trabajo?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														

19														<b>IDENTIFICACIÓN CON LA ORGANIZACIÓN E IMAGEN SOCIAL</b>													
Valore su grado de acuerdo o satisfacción con las siguientes cuestiones:																											
01	Me siento orgulloso/a de pertenecer al Cuerpo de Policía Municipal	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
02	La Organización tiene un comportamiento ético con la ciudadanía	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
03	La Organización tiene un comportamiento ético con su personal	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
04	La ciudadanía conoce los servicios que ofrece la Policía Municipal	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
05	La imagen que la ciudadanía tiene de la Policía Municipal es buena	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
06	El servicio que ofrece la Policía Municipal a la ciudadanía es bueno	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														
07	¿Qué <b>importancia</b> tienen para usted la identificación con la Organización y la imagen social?	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	NS/NC														

**A.** Señale las tres cuestiones que han mejorado en la organización en los últimos años, desde 2014, y por qué (por favor, escribalas en orden empezando por la más importante):

1.-

---

---

2.-

---

---

3.-

---

---

**B.** Señale las tres cuestiones que mejoraría en la Organización y cómo (por favor, escribalas en orden empezando por la más importante):

1.-

---

---

2.-

---

---

3.-

---

---