



La nueva gobernanza de la seguridad en España

The New Governance of Public Security in Spain

Óscar Jaime-Jiménez  <http://orcid.org/0000-0001-8991-8413>

Universidad Pública de Navarra, España, oscar.jaime@unavarra.edu

Diego Torrente-Robles  <http://orcid.org/0000-0003-2090-8254>

Universidad de Barcelona, España, diego.torrente@ub.edu

Laia Folguera-Cots  <http://orcid.org/0000-0001-9730-0154>

Universidad de Barcelona, España, laiafolguera@ub.edu

Vanessa Peñaranda-Tomás  <http://orcid.org/0000-0001-7026-5416>

Universidad de Barcelona, España, vanessapenaranda@ub.edu

Abstract: In the last few years, Spanish police has been transformed as a result of the deep economic, social and political changes in the environment. It is controversial whether these changes are part of a process of redefinition of its role in the governance of security. This article explores the extent of this redefinition by analyzing the social and institutional relations of the police force. The methodology is based on interviews to senior police officers. The results, although tentative, confirm a transformation process in the security governance. The engine of change is more social than institutional in its origin. The central protagonist is an empowered, demanding, organized, fragmented and participatory citizen who expresses new demands. Police responds with a closer proximity to citizenry, maintaining alliances with a large number of entities of all kinds, and increasing the use of new technologies.

Key words: police, security, governance, crime, social crisis.

Resumen: En los últimos años, las policías españolas se transforman como consecuencia de los cambios económicos, sociales y políticos profundos que se producen en su entorno. Existe un debate teórico sobre si esos cambios suponen un proceso de redefinición de su rol en la gobernanza de la seguridad. El objetivo del presente artículo es evaluar el alcance de esa redefinición, a través del análisis de las relaciones sociales e institucionales de la policía. La metodología se basa en entrevistas a responsables policiales españoles. Los resultados, aunque exploratorios, confirman esa transformación en la gobernanza de la seguridad. El motor del cambio tiene un origen más social que institucional. El protagonista central es un ciudadano empoderado, exigente, organizado, fragmentado y participativo que plantea unas demandas nuevas. La policía responde con una mayor proximidad al ciudadano, manteniendo alianzas con un gran número de entidades de todo tipo y utilizando de manera creciente las nuevas tecnologías.

Palabras clave: policía, seguridad, gobernanza, criminalidad, crisis social.

Recepción:

02/09/18

Aprobación:

08/04/19



Introducción¹

La gobernanza actual de los asuntos públicos plantea retos considerables y debates académicos intensos.² Desde el inicio de siglo XXI se producen cambios profundos en diversas instituciones sociales con consecuencias para la gobernabilidad, adecuación a las demandas sociales, rendición de cuentas y su legitimidad (Van Kersbergen y Van Warden, 2004). El origen está en la transformación constante del entorno que provocan las sociedades globales. Esas dinámicas se trasladan a las administraciones públicas, mediante nuevas demandas (AA.VV., 2000; Jar, 1999). Para responder a estas, las instituciones se ven obligadas a reformar su estructura y funcionamiento, y sus interacciones cotidianas con otros actores.

La policía es quizá de las instituciones que más cambian, precisamente por su sobreexposición al entorno social (Goldstein, 1990). Desde la perspectiva de las políticas públicas, las fuerzas policiales son actores institucionales que operan en un escenario sistémico (Loubet de Bayle, 1998); pero también son entes corporativos que aspiran a ubicarse en el entramado institucional como actores influyentes (Torrente, 1997; Jaime y Torrente, 2017). Su posición privilegiada entre los niveles político-institucionales y la ciudadanía le otorga un rol importante en la gobernanza contemporánea (Shapland y Vagg, 1988).

En la actualidad, uno de los debates académicos más interesantes es hasta qué punto los cambios en la gobernanza pública conllevan a un debilitamiento del poder de las instituciones del Estado, o si, simplemente, están cambiando las formas de ejercerlo. Responder empíricamente a esa cuestión obliga a plantear estudios de caso que faciliten la comprensión del alcance de las nuevas dinámicas políticas (Blankenburg, 1980).

El presente artículo contribuye en ese sentido. El propósito es analizar la gobernanza policial a partir de la perspectiva de los propios mandos. El foco se sitúa en las interacciones de las policías españolas con otros actores institucionales y sociales. En ese juego de relaciones, la policía despliega sus estrategias para preservar sus posiciones de poder y legitimidad. Todo ello

1 La presente investigación fue financiada por el Plan Nacional de la Ciencia de España (2012-2014). El equipo de investigación estaba formado por Diego Torrente, Juli Sabaté, Pedro Gallo, Oscar Jaime, y Cristina Rechea. Colaboraron: Vanessa Peñaranda, Laia Folguera y Tamara Rubiños.

2 La gobernanza pública comprende la interacción entre actores distintos implicados en un tema político y la toma de decisiones que realizan para crear, aplicar o reproducir normas e instituciones sociales (Van Kersbergen y Van Warden, 2004).

ocurre en un contexto cambiante, caracterizado por la reducción de las clases medias, la polarización socioeconómica, la diversidad cultural, la creciente deslegitimación de las instituciones tradicionales y las dificultades consiguientes del *poder* para alcanzar determinados objetivos (Naím, 2013). Ese entorno complejo altera las lógicas tradicionales de la interacción y obliga a las policías a redefinir su papel político-institucional.

La policía es una institución central en la construcción del Estado moderno, por lo que el análisis de su rol actual es relevante teórica y políticamente. Sin embargo, apenas existen estudios en España que aborden la transformación considerable que registran los cuerpos policiales. La presente investigación analiza a la policía como un actor político-institucional con un papel complejo (Recasens, 2007; Reiner, 2000).

La dimensión política de la policía se aborda desde dos perspectivas. Por un lado, se presta atención a su relación con distintos poderes institucionales (a menudo, de carácter discreto, ambiguo y sofisticado). Por otro, se fija en los intercambios que entabla con la ciudadanía. Las fuerzas de seguridad desarrollan labores de intermediación, como cualquier servicio público, entre la Administración y la sociedad. Pero, además, actúan como un laboratorio donde se ensayan respuestas a una gran variedad de problemas, que van más allá de la lucha contra la delincuencia (Reiner, 2000).

Marco de análisis

La ciencia política documenta cómo la gobernanza pública registra transformaciones profundas en los últimos lustros. Cambian las formas, mecanismos, localización, capacidad y estilos de gobernanza (Shaw, 1997). Las tendencias principales de cambio se pueden ordenar en dos ejes (Van Kersbergen y Van Warden, 2004). Verticalmente, el poder y la toma de decisiones avanza desde el ámbito nacional al supranacional y también al local. Horizontalmente, se desdibujan las fronteras tradicionales público-privadas y con la sociedad civil. La gobernanza pública implica a entidades de los tres sectores y crecen las agencias públicas autónomas. La forma de gobernar en red avanza frente a las jerarquías tradicionales (Rhodes, 1998 y 2000); el ámbito judicial también gana protagonismo frente al legislativo y ejecutivo (Tate y Vallinder, 1997).

Estos cambios plantean conflictos de gobernabilidad, rendición de cuentas, capacidad de respuesta a los problemas y de legitimidad de las instituciones (Eising y Kohler-Koch, 2000). Otros estudios cuestionan esa visión de la gobernanza (Sending y Neumann, 2006; Rose y Miller, 1992); se argumenta

que ofrecen una visión del poder de suma cero, y que parten de una visión clásica de la gobernanza que no tiene en cuenta los cambios en la lógica de los gobiernos. Para Sending y Neumann (2006), los cambios no implican necesariamente pérdida de poder o control. Para confirmarlo, el análisis debe centrarse no en las instituciones, sino en las relaciones del Estado con otros actores y en la lógica o mentalidad que hay detrás. Desde esa perspectiva, el estudio de las dinámicas de la gobernanza debe realizarse a partir de las interacciones y prácticas de los distintos actores políticos e institucionales, así como de los significados asociados.

El entorno de la policía cambia radicalmente durante los últimos años del siglo XX y principios del XXI. Los cambios tienen lugar en múltiples niveles, y muchas de las nuevas situaciones a gestionar implican mayor complejidad e incertidumbre. Numerosa delincuencia se globaliza, ya sea de forma física o virtual a través de la red (Van Dijk *et al.*, 2005). Hay un proceso de pluralización y privatización de la seguridad pública en el cual aparecen nuevos actores (Jones y Newburn, 2006). De forma creciente, la seguridad se provee por redes de organizaciones públicas, privadas y del tercer sector, aunque la policía ocupa un nodo central en ellas (Ransley y Mazerolle, 2009).

Se debate hasta qué punto esa situación nueva conlleva a un menor protagonismo como actor de referencia en el campo de la seguridad. Ransley y Mazerolle (2009) argumentan que la policía aumenta su influencia al coordinar la red local, y forma parte, a su vez, de redes policiales internacionales donde accede a información e inteligencia.

Para adaptarse al nuevo entorno y sus incertidumbres, la policía entra a un proceso de redefinición de su rol y función (Ransley y Mazerolle, 2009). Ello plantea un segundo tipo de incertidumbres relativas a su capacidad para mantener los principios de una policía democrática y afrontar eficazmente, al tiempo, las nuevas amenazas a la seguridad.

De ese equilibrio depende su legitimidad, entendida como el “derecho a gobernar”. En ese sentido, existe un debate acerca de la fusión entre el *high and low policing*; es decir, entre una seguridad al servicio del Estado (tradicionalmente focalizada en el exterior y basada en servicios secretos encubiertos y en la inteligencia preventiva), y una de servicio a los ciudadanos (de base policial interna reactiva y de vigilancia cotidiana).

Algunos autores (Clarke y Newman, 2007; Innes, 2006; Crawford, 2006) sostienen que las respuestas al terrorismo y a la delincuencia organizada diluyen esas diferencias en los métodos de trabajo. Otros (Bayley y Weisburd, 2011) defienden que la policía sigue, en general, con su estilo de trabajo tradicional, sencillamente porque es útil también para detectar

las conexiones locales del terrorismo. Lo que sí hay es una competencia por los recursos para luchar contra la delincuencia tradicional o contra las nuevas amenazas. Además, las respuestas contrterroristas implican, a menudo, métodos policiales más agresivos y limitación de derechos ciudadanos (Brown, 2007).

Todo lo anterior lleva a la necesidad de un nuevo modelo de organización policial, que integre las funciones contra el terrorismo y el crimen organizado con la de proteger la seguridad diaria del ciudadano. Sin embargo, no existe, hoy por hoy, un modelo claro. Se registran tendencias hacia la centralización de las unidades más especializadas en el crimen organizado, pero también a la pluralización o la colaboración (*partnerships*) en red de actores públicos, privados y del tercer sector relacionados directa o indirectamente con la seguridad (Shearing, 2006; Ericson, 2007). Ello diluye las diferencias tradicionales entre sectores. Al tiempo, plantea cuestiones de gran relevancia: ¿Cómo se logra la coordinación entre actores con objetivos e intereses dispares? ¿Cómo se les puede responsabilizar por sus acciones y hacerles rendir cuentas?

El llamado modelo *Third party policing* investiga cómo la policía puede liderar y gestionar esas redes, que, por lo general, son más preventivas y de vigilancia que reactivas. También, para acomodar mejor a los miembros de la red, se tiende a utilizar más las legislaciones administrativas y otras, antes que las penales (Ransley y Mazerolle, 2009).

Las redes de colaboración incentivan una mayor demanda de las corporaciones hacia la policía. A cambio, esta coopta decisiones y recursos de dichas agencias. El poder no se pierde, se transforma. Además, la mayor interacción de la policía en las redes institucionales y sociales preventivas y de vigilancia subraya su importancia creciente como actor político, dotado de capacidad de decisión (Reiner, 2000).³

Objetivos y diseño metodológico

El presente artículo se plantea dos objetivos:

1. Analizar los cambios recientes en las interacciones de las policías españolas con su entorno de actores institucionales y sociales, a partir del estudio de los discursos de los responsables policiales.
2. Analizar, también desde la perspectiva de sus mandos, las consecuencias político-institucionales de esos cambios para las policías y

³ La policía siempre ha tenido un rol político vinculado con la discrecionalidad en la aplicación de las leyes, su actividad como grupo de presión, su asociacionismo y sindicalismo (Reiner, 2000).

valorar si representan una transformación sustancial en la gobernabilidad de la seguridad.

Las hipótesis se articulan sobre la triangulación entre policía, decisores político-institucionales y ciudadanía/sociedad civil:

1. La policía es un actor político-institucional, cuyos responsables tienen la percepción de estar en un proceso de transformación profundo de su rol tradicional y de sus pautas de relaciones sociales e institucionales. La mayoría de dichos cambios y los retos asociados a ellos pueden entenderse desde un esquema analítico de gobernanza.
2. Esos procesos de transformación provienen principalmente de los cambios en sus pautas de relación social con una ciudadanía que realiza nuevas demandas. Las relaciones con el poder político son también importantes, aunque algo menos. Así, el político recoge, selecciona y traslada a la policía la presión ciudadana. Otros actores institucionales como el sistema judicial-penal no parecen tener el mismo nivel de influencia.
3. En sus pautas de relaciones existe una tendencia por parte de las fuerzas policiales a acercarse a los actores influyentes de la sociedad civil, con la finalidad de recabar su apoyo. Ello es consecuencia de las mayores exigencias de la ciudadanía (y de ciertas clases sociales en particular) y de los sofisticados desafíos que plantea la nueva criminalidad.
4. En sus relaciones con esos actores institucionales y sociales se establece una geometría variable, en función de quiénes son, su poder, sus demandas o la naturaleza de los problemas por afrontar. Ello lleva a pensar que más que una pérdida de poder político, hay un cambio en la forma de ejercer ese poder.

El diseño metodológico parte de la idea de que para entender los cambios en el rol de las instituciones, el análisis debe centrarse en las relaciones de estas con otros actores y en la lógica o mentalidad que hay detrás (Sending y Neumann, 2006). La investigación intenta capturar esa lógica por medio de los discursos de los responsables policiales, de diferentes ámbitos, sobre las interacciones con otros actores institucionales y sociales. Estos últimos constituyen un entorno que presiona a la policía a través de sus demandas y de su capacidad política. Dichas demandas son diversas en función del cuerpo, unidad policial o ámbito geográfico que se observe.

Por ello, se seleccionan distintos perfiles de entrevistado y se pide a cada uno relatar las demandas nuevas que recibe y las respuestas que se le dan. Para obtenerlas, se idea un cuestionario que, siguiendo un esquema de etapas en

el *policy analysis*, recoge variables relativas al tipo de actores que realizan la demanda (entendida en sentido amplio), la naturaleza de la misma y su canal de formulación. Asimismo, incluye variables sobre cómo los entrevistados interpretan esas demandas, con qué criterios las priorizan, qué estrategias de respuesta utilizan, qué clase de servicios y acciones desencadena, qué actores participan en la respuesta y cómo el entrevistado valora todo ello.

Se llevaron a cabo 30 entrevistas semiestructuradas a informantes estratégicos, situados en puestos relevantes en el Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil, Mossos d'Esquadra, Ertzaintza y policías locales de diversos municipios. La elección de los entrevistados se realizó en función de su cuerpo de pertenencia, su posición jerárquica, su área de especialización y el tamaño de la ciudad donde trabajan (véase Tabla 1⁴). Todas las entrevistas fueron grabadas con excepción de cuatro, en las que no hubo autorización. En este caso se tomaron notas y se transcribieron.

Las entrevistas se codificaron a través del programa Atlas-ti, mediante un sistema de etiquetas basado en las categorías mencionadas.⁵ A la hora de analizar las entrevistas, se prestó atención a los discursos que recogen la interacción de la policía con distintos actores político-institucionales y sociales. Se seleccionaron fragmentos donde los discursos connotan demanda, presión, necesidad u obligación, en particular si llevan a la toma de decisiones policiales. Es un enfoque institucionalista sociológico donde las instituciones operan en un entorno abierto, en el cual existen otras instituciones que se condicionan y presionan mutuamente (March, 1984; March y Olsen, 1997; Méndez, 2008; Hall y Taylor, 1996; Mayo, 2000).

En dicho entorno, el objetivo principal de las organizaciones es sobrevivir y ganar legitimidad (Lowndes y Roberts, 2013; Powell y DiMaggio, 1991). Al interpretar los resultados, se utilizó un enfoque interpretativo de los discursos, similar al usado por otros autores (Sabaté, 1984; Martín, 1990). La metodología trata de vincular los elementos teóricos con los discursos expresados por los entrevistados. Todo ello complementado con la *ejemplificación* (Szczepanski, 1973; Valles, 2002) para apoyar las interpretaciones de las vivencias y experiencias personales-profesionales.

4 La Tabla 1 se encuentra en el Anexo, al final del presente artículo (Nota del editor).

5 El sistema de etiquetas está disponible a través de los autores para las personas interesadas.

Interacción con la sociedad

Este apartado analiza los discursos de los entrevistados sobre el cambio en la forma de relacionarse de la policía con el ciudadano individual, las asociaciones, grupos de interés y empresas.

Ciudadanos

Los diferentes cuerpos y perfiles profesionales examinados coinciden en percibir un cambio significativo en el número y diversidad de demandas de la ciudadanía, y en la relación de esta con la policía a lo largo de los últimos años. Los ciudadanos tienen ahora una conciencia mayor de sus derechos y esperan un servicio policial próximo e interactivo:

[...] yo creo [...] que la sociedad en sí está cambiando, [...] la gente tiene una serie de derechos y los exigen, a lo mejor los exigen hasta a pasos agigantados, [...] la demanda [...] cada vez es mayor, y la gente [...] conoce cada vez más sus derechos y a lo mejor al enfrentarse a unas compras, o una serie de derechos y los exigen más (entrevista 34).

Estas exigencias son percibidas por algunos responsables policiales como un factor necesario de dinamización interna, obligando a asumir nuevas funciones, aunque ello genera tensiones internas. Pero, además, como existe un cierto alejamiento y crisis de confianza entre el ciudadano y las esferas políticas, el policía percibe ahora su poder de intermediario, e incluso de intérprete, de las demandas de la calle:

El ciudadano desde que estamos en el estado democrático se ha hecho muy exigente en el tema de la seguridad. Y no es malo, es bueno porque eso nos permite tener conocimiento muchas veces de lo que realmente pasa. Porque la policía muchas veces se puede encerrar un poco en su estructura y pensar que todo lo que ocurre es bonito, bello, y podemos estar totalmente alejados de la realidad (entrevista 26).

La policía tiene una función informadora muy importante, porque hace saber al legislador, hace saber al gobierno, qué es lo que está pasando en la calle, y si no, no lo ven. Y esta directa información al poder político me parece fundamental (entrevista 15).

A pesar de las dificultades de gestión de unas demandas crecientemente contradictorias, la interacción con la ciudadanía se percibe como una necesidad insoslayable, al menos en la retórica de los discursos. Ciertamente, las sociedades plurales precisan de una interlocución permanente y articulada para detectar las necesidades sociales. La exigencia creciente de atención personalizada en un gran abanico de situaciones incrementa la necesidad de la policía de ampliar su acceso a fuentes nuevas de información, más interacción con la ciudadanía y –a veces conflictiva– con otros actores institucionales:

Un problema al que se enfrenta la actual policía es que cada vez el ciudadano les exige más cosas [el ejemplo que comenta el comisario es la exigencia por parte de los ciudadanos para que se medie directamente en temas de custodia de hijos, cuando es un tema obviamente judicial] (entrevista 29).

La presión social hace cambiar nuestro sistema de trabajo, [...] tenemos que dar una respuesta a través de las máquinas, a través de los policías, esta demanda social de información, de transparencia, de gestión, y de organización [está presente] a la hora de priorizar recursos y trabajos (entrevista 15).

En resumen, las percepciones subjetivas de la ciudadanía y su traducción en demandas siguen siendo motores importantes del cambio policial (Gottfredson y Hinderland, 1979; Skogan, 1976 y 1984; Sparks *et al.*, 1977). Por otro lado, sabemos que las preocupaciones de la policía son algo diferentes de las de los ciudadanos (Jaime y Torrente, 2017). La primera centra más su atención en problemas que afectan a la colectividad como el tráfico, desórdenes en el medio urbano, venta ambulante o aglomeraciones de público, entre otros. Por su parte, la población está más inquieta ante situaciones más visibles que percibe como una amenaza más individual, como los actos delictivos, alborotos o mendicidad (Shapland y Vagg, 1988; Torrente, 1997). Delante de una sociedad cada vez más diversa, esa tensión que percibe el policía entre el interés colectivo y la demanda individual crece. Todo eso dificulta las respuestas policiales, pero también aumenta su poder mediador.

Grupos de interés y poderes socioeconómicos

La sociedad española es cada vez más desigual, lo que acaba por condicionar la labor policial en varios aspectos. Una situación extrema, pero ilustrativa, se produce en determinados vecindarios de clase alta, o donde viven sectores con influencia política y económica. En ellos es frecuente que las demandas a las fuerzas de seguridad se transmitan de forma personal y directa al agente, o directamente a la jerarquía policial si el tema es importante. Uno de los entrevistados lo relata así:

[...] aquí que roben un chalé a una determinada persona de una trascendencia pública tremenda, pues te puedes imaginar la trascendencia que tiene y a qué nivel se reciben las llamadas (entrevista 10).

Las demandas de los sectores económicos y políticos influyentes causan cierta tensión. Esto se debe a la trascendencia política y mediática de algunas de ellas, pero también al hecho de que, como señala un entrevistado, “es un tipo de población que exige mucho” (entrevista 10). De todas formas, los responsables policiales desarrollan una capacidad para ponderar algunas de esas presiones:

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

Resulta significativo que los delitos cometidos por las clases sociales superiores son invisibles para el resto de la población y, en consecuencia, preocupan poco. Quizás por ello la corrupción, en cualquiera de sus formas, no es una cuestión reseñable en el discurso policial. Tampoco se cita como materia de posible presión por parte de los ámbitos políticos. Por una u otra razón, la corrupción no es una temática prioritaria (Zuloaga, 2014).

La policía, como servicio público, debe ofrecer igual acceso a la seguridad a todos los ciudadanos y entidades; sin embargo, la creciente polarización socioeconómica lo dificulta. En ocasiones, los recursos públicos favorecen más a unos sectores que a otros (Torrente *et al.*, 2016). Estas alianzas privilegiadas, con frecuencia, se justifican en aras de una mayor eficacia policial o corresponsabilidad en la seguridad. Un ejemplo son los puntos de recepción de denuncias que se instalan en grandes superficies u hoteles:

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

Los ciudadanos y principalmente los colectivos de comerciantes exigen a la policía cosas que realmente corresponden a los jueces o que sólo podrían aplicarse si se transforma la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Los gremios profesionales lo que buscan también es la presencia policial (entrevista 29).

En ocasiones, la lógica electoralista lleva al político a pedir un cierto relajamiento en la aplicación policial de las normas. Durante la crisis económica de 2008 se dio con relativa frecuencia esa situación, aunque también contribuyó la propia sensibilidad social policial:

La opinión pública está pidiendo actualmente más tolerancia en las cuestiones de Orden Público. Nos piden que nos moderemos en el control, dada la situación de crisis que existe y el nivel de descontento que provoca (entrevista 21).

En la sociedad global, el poder económico tiende a concentrarse en donde aparecen corporaciones capaces de desafiar los poderes de los Estados y cuyas actividades, a veces, son de dudosa legalidad (Jaime y Torrente, 2017). Resulta interesante que algunos entrevistados, principalmente de cuerpos autonómicos, subrayen el desafío que suponen empresas legales que desarrollan actividades poco transparentes y de elevada sofisticación, frente a las cuales los Estados carecen de medios suficientes y efectivos.

Lo más inquietante es la predicción de que esta tendencia se agudizará en el futuro y que los recursos de los Estados dedicados a esta materia no pueden crecer en la misma proporción. Por si fuera poco, se destaca también la creciente conexión entre la criminalidad organizada y las empresas legales opacas que operan incluso en sectores punteros. Uno de los mayores desafíos en ese sentido está en el ámbito de las nuevas tecnologías y la ciberseguridad. Un entrevistado recogía de esta forma su preocupación por la situación de desventaja del Estado frente a las nuevas formas de criminalidad tecnológica:

El Estado entiende que la ciberseguridad es una cuestión de Estado. Todos los ministerios están implicados. Los problemas de seguridad pueden descompensar al país. La ciberseguridad es una apuesta estratégica del Estado. De todas formas, somos conscientes de que no se apuesta lo bastante. Son necesarios más medios e incorporarlos más deprisa. Cuando pido el último modelo de servidor al Ministerio, que es el más caro, me hablan de si no me apañaría con el modelo anterior o me dicen que tendré que esperar a los presupuestos del año próximo. En ciberseguridad es clave contar con la última tecnología. Prefiero tener lo último, aunque tenga algún analista menos. Esto es una lucha tecnológica (entrevista 1).

En los últimos lustros, la policía ha realizado considerables inversiones en comunicaciones, bases de datos, instrumental de policía científica, medios avanzados de vigilancia, etcétera (Mattelart, 2007). Sin embargo, la percepción de que se amplía la distancia entre delincuentes y policía es generalizada. Además, paradójicamente, la lucha contra la cibercriminalidad es muy dependiente, en tecnología y conocimientos, de la industria privada de la seguridad (Bosch *et al.*, 2004; Torrente *et al.*, 2005). Acerca de los riesgos que ello comporta, un entrevistado expresó lo siguiente:

Hay un riesgo de descontrol. Me da miedo la capacidad de operar de la seguridad privada. Nadie los controla. Nosotros no tenemos instrumentos. Además, los costes de ese control para el conjunto de la economía son grandes (entrevista 1).

Uno de los ámbitos donde existe una dependencia mayor de la policía es el de los operadores tecnológicos y multinacionales de las redes sociales. Estos concentran y controlan un ingente volumen de información sobre las personas, muchas de interés policial, que facilitan a la policía solo de forma restrictiva. Los entrevistados juzgan insuficientes los actuales formatos de colaboración con esos operadores, lo que se valora como una vulnerabilidad acusada.

Las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC's) suponen un reto enorme para la policía en diversos aspectos. No solo es una cuestión de limitación de medios, o de conocimientos, sino también de capacidad para atender un creciente volumen de demanda, de investigación o

de colaboración de agencias extranjeras. Las denuncias de delitos cometidos a través de Internet alteran de manera sustancial el mapa delincriminal. Una problemática añadida es que la población no es del todo consciente de los riesgos de Internet. Más aún, las nuevas tecnologías alteran las condiciones del trabajo policial:

La red altera profundamente el trabajo policial y los derechos tradicionales. Por ejemplo, las leyes protegen el derecho de los individuos a manifestarse. La Policía armoniza ese derecho con el de circulación del resto de personas. Pero eso, ya es mentira actualmente. Ahora te convocan manifestaciones en horas. Tú no puedes predecir su tamaño, ni quién irá. Ya no es un derecho; es una movida en la que se mezclan muchos intereses y grupos. La Ley pierde su sentido (entrevista 1).

Interacción con actores institucionales

Este apartado analiza las nuevas pautas de interacción entre la policía y los políticos, los medios de comunicación y otras policías.

Políticos

Como se ha visto, a la policía le genera cierto desconcierto e incertidumbre unas demandas ciudadanas crecientes y dispersas. Pero también una creciente presión política técnicamente poco fundada, desde su punto de vista. En la política de la *posverdad*, los hechos objetivados y objetivables entran a formar parte del juego. El conflicto se produce porque los políticos tienden a sacrificar el punto de vista técnico-policial en favor de la perspectiva que ellos atribuyen a la ciudadanía, aunque, a veces, eso resulte ineficaz y oneroso. La demanda fundamental de los políticos hacia la policía es la de maximizar la satisfacción ciudadana. Resultan ilustrativos de ello pasajes como estos:

[...] todos los políticos del mundo, todos los programas electorales del mundo, todos los ministros que salen, todos dicen: más prevención y menos represión (entrevista 15).

[A los políticos] la pregunta que yo les hago [...] es que me digan cómo quieren orientar esto, porque yo les digo que no pueden dejar de hacer nada. Tú no puedes dejar de hacer lo que has estado haciendo como policía, [...] por tanto [eres] una policía preventiva, una policía represiva, una policía asistencial. No puedes dejarlo de hacer, has de añadir cosas (entrevista 15).

En términos generales, los políticos desconocen los aspectos más técnicos de las políticas de seguridad. El desinterés proviene, en parte, del escaso rédito político que suelen proporcionarles, existiendo otras áreas de gestión

más agradecidas, rentables y previsibles. Sin embargo, ese planteamiento de dejar hacer al profesional también está cambiando. La presión a la cual está sometido el político en un escenario de mayor fragmentación social, aparición de nuevos partidos y más volatilidad electoral se traslada fácilmente a la policía, tal y como se refleja en estas citas:

Los políticos lo que quieren es [...] más presencia, sobre todo y fundamentalmente [...] presencia en algunas zonas, porque a ellos les va a venir la asociación de vecinos de este barrio y del otro, fundamentalmente a nivel de política local (entrevista 7).

Nos gestionamos también con esas sensaciones y con esas presiones de los políticos. [...] aquí [hay] un barrio [...] que es la zona más degradada [...], donde ha venido mucha inmigración extranjera. Hay mucha gente local de hace muchos años que va viendo que su barrio se va degradando, pero que se degrada sobre todo en cuestiones de convivencia, porque si analizamos la delincuencia, que [...] lo hacemos constantemente sistemáticamente, y vemos que no es el lugar donde más delitos se cometen, pero sin embargo hay una presión impresionante de las asociaciones de vecinos que se dirigen a la alcaldía, [...] y piden soluciones. Nosotros [cuando] hacemos las planificaciones no solamente utilizamos los datos objetivos, también tenemos que pensar en la sensación de inseguridad que tiene la gente (entrevista 8).

La lógica y los tiempos policiales no coinciden con los de los políticos. Las respuestas policiales a muchos problemas requieren tiempo para ser diseñadas, implementadas y que den resultados. Ello choca con la lógica política que, cada vez más, busca soluciones inmediatas:

Hemos derivado a la dirección por arrebatos [...] o por brotes, que es más peligroso [...] y en seguridad los impulsos... ¡¡¡¡Oh, ¡qué se tiene que hacer algo aquí!!!! No, nunca en caliente, nunca (entrevista 16).

No solo se buscan respuestas rápidas, sino se tiende a la hiperregulación y a respuestas indiscriminadas. Tradicionalmente, los políticos suelen simplificar la complejidad de los problemas de convivencia y seguridad, lo cual suele tener efectos perversos. En ocasiones, se tiende a adoptar medidas indiscriminadas, lo que acaba afectando a sectores amplios de la sociedad. Normalmente, la policía no es consultada para su diseño y se encuentra ante el problema de que no habiendo participado en la definición de la norma, debe imponerla en un contexto social crítico, generando malestar.

Medios de comunicación

La relación de la policía con los medios de comunicación siempre es tensa en contextos democráticos (Reiner, 2000; Fox *et al.*, 2001; Martel, 2006; Jaime, 2011; Kies, 2011). Dichos medios, con sus informaciones, contribuyen a conformar la opinión pública y constituyen un poder autónomo,

influyente y con intereses propios (Surette, 1998). La imagen de la policía como institución se crea y se proyecta a través de los medios de comunicación. La legitimación de la policía depende, en buena medida, de estos (Jaime, 2017).

Sin embargo, también la policía tiene margen para fabricar y proyectar su propia imagen. Esta depende menos de las tasas de criminalidad que de la manera como gestionan la información que suministran sobre la misma en tiempo, forma y fondo (Lovell, 2002). La posición de la policía es hegemónica en ese sentido, pues es ella la que genera y distribuye esa información; ese control aumenta con las nuevas tecnologías de la información. Esto ha relativizado un poco la tradicional posición victimista de los policías respecto a los medios (Mawby, 1999; Reiner, 2000).

Otros cuerpos policiales

El sistema policial español conforma un entramado corporativo complejo, en el que las diversas instituciones policiales compiten por una posición hegemónica en sus áreas competenciales y sus posiciones geográficas. La creciente fragmentación del poder político en España a nivel local, autonómico y central remarca esa tendencia. A lo largo de las entrevistas, los representantes de los diferentes cuerpos policiales aluden de forma implícita a ello planteando quejas y demandas.

El Cuerpo Nacional de Policía (CNP) percibe una merma de la influencia político-institucional frente a la Guardia Civil, debido a la expansión de esta hacia los centros urbanos, incidiendo en su privilegiado acceso a los niveles de decisión política. También constata –aunque se percibe como una amenaza menor– la expansión de ciertas policías locales, asumiendo labores de policía judicial.

En tanto, las policías locales tienden a quejarse de los medios limitados del CNP y de la sobrecarga que les supone atender la *auténtica* seguridad ciudadana en las urbes grandes. Por su parte, la Guardia Civil expresa pocas quejas respecto a otras policías, aunque encontramos observaciones críticas sobre el hecho de que ciertas policías locales realicen diligencias judiciales, las cuales exceden sus competencias y capacidades. Esta escasa crítica podría interpretarse como una muestra de su satisfacción con el actual proceso de reajustes en el sistema español de seguridad que se está efectuando a nivel estatal.

Por otro lado, las policías autonómicas expresan cierta desazón frente a las autoridades estatales, al entender que estas limitan su voluntad de constituirse en policía integral, a tener más proyección internacional y al acceso

a ciertas informaciones. A pesar de eso, la colaboración intercorporativa se considera adecuada y funcional. Entre las policías autonómicas y las locales también se registran pugnas. Algunas policías locales buscan su expansión competencial y operativa, no tanto impulsadas por los políticos locales –los cuales conciben a la seguridad pública en términos muy básicos (Jaime y Díaz, 2009)–, sino por los propios responsables policiales que aspiran a la gestión integral de la seguridad, hasta el límite de sus atribuciones legales.

En este contexto interorganizativo confuso, la coordinación se erige en necesidad, pero también está condicionada por la voluntad individual de los responsables policiales de las respectivas fuerzas y por las propias inercias del pasado. Como consecuencia de todo ello, puede afirmarse que el sistema policial no busca tanto la competitividad entre cuerpos y la eficiencia, como el mantenimiento de un equilibrio que permita su supervivencia. Esa es una de las razones por las que la confrontación corporativa no acaba evidenciando las deficiencias del sistema o su disfuncionalidad estructural. En estas condiciones el sistema no registra grandes transformaciones, porque eso generaría excesiva incertidumbre en un contexto donde la inacción y la búsqueda de equilibrios corporativos reporta suficientes beneficios.

Discusión de resultados y conclusiones

En este apartado se realiza una discusión de los resultados, relacionándolos con las hipótesis planteadas. La primera hipótesis sostiene que los cambios percibidos por los mandos policiales entrevistados en las pautas de relaciones sociales e institucionales pueden entenderse desde una perspectiva analítica de gobernanza. El análisis del discurso revela una conciencia de las policías españolas de que están viviendo un proceso marcado de redefinición de su rol.

El motor central del cambio es un ciudadano más exigente y empoderado. Existen procesos verticales de fragmentación del poder institucional que dan lugar a una competencia entre cuerpos nacionales, autonómicos y locales. Otros procesos son de carácter más horizontal, como la creciente importancia que se da a las redes de cooperación y partenariados con entidades de todo tipo, donde los cuerpos policiales retienen una posición de centralidad.

El fenómeno de pluralización de la seguridad es tal que el rol de la seguridad privada se ha normalizado en el discurso policial. Los retos que conllevan esos cambios son diversos. El aumento de la diversidad y de la fragmentación social de las demandas dificulta la capacidad de responder a ellas de forma satisfactoria, limita la gobernabilidad de la seguridad y frena su legitimidad institucional.

La segunda hipótesis sostiene que, en el discurso policial, las interacciones sociales, más que las institucionales, aparecen mayormente vinculadas al cambio policial. Los resultados muestran que la policía percibe la importancia de las relaciones con el ciudadano; sin embargo, este se encuentra cada vez más organizado, conectado, y es más participativo y exigente. De los interlocutores institucionales, el poder político es el que mantiene una mayor capacidad de influencia sobre la policía.

No obstante, el político tiende a recoger, interpretar y trasladar selectivamente la presión ciudadana a la policía. A menudo, esta mantiene relaciones directas con una diversidad de grupos con diferentes niveles de poder, más allá de la intermediación del político.

El referente de la legalidad sigue siendo importante en la policía, pero, contrariamente a lo señalado por algunos autores (Tate y Vallinder, 1997), el sistema judicial-penal es de cambios más lentos y no parece tener el mismo nivel de influencia en el discurso policial. Más bien, la policía percibe una tensión entre las demandas sociales cambiantes y la rigidez del sistema penal. La forma en que los medios de comunicación presentan a la policía es un tema sensible para ella. Sin embargo, a medida que los medios tradicionales pierden protagonismo a favor de las nuevas tecnologías, la policía gana en la capacidad de controlar su propia imagen pública.

La tercera hipótesis sostiene que existe la tendencia, relativamente nueva, de que las fuerzas policiales se acerquen a determinados actores influyentes de la sociedad civil y de otras instituciones. A menudo, se busca su colaboración ante los enormes desafíos que supone para el Estado la delincuencia organizada, el terrorismo, los delitos de las organizaciones y profesiones o los de Internet. Pero también responde a las mayores exigencias de la ciudadanía (y de ciertos grupos sociales) en cuanto a prevención y seguridad. Ello favorece, a su vez, los procesos de pluralización de la seguridad. La contrapartida es la dificultad de coordinación y liderazgo de las iniciativas.

La cuarta hipótesis plantea que en sus relaciones con los actores institucionales y sociales la policía mantiene una geometría variable en función de quiénes son, su grado de poder, sus demandas o la naturaleza de los problemas por afrontar. Son mecanismos de flexibilidad que les permiten estar en distintas redes y ganar presencia (Jordana, 1995).

Ese hecho, junto a los procesos ya mencionados, lleva a pensar que más que una pérdida de poder político, la policía cambia la forma de ejercer ese poder. Quizá por ello son pocos los responsables policiales que expresan pérdida de autoridad y poder institucional. La sensación mayoritaria es la de un cambio, no siempre fácil, en las relaciones con el ciudadano, con la sociedad

civil y con otras instituciones. Sencillamente, son cambios a los cuales hay que adaptarse.

La tecnología y el establecimiento de relaciones de colaboración con amplios sectores sociales está facilitando mucho la adaptación a los nuevos roles policiales. En particular, las NTIC's son fundamentales; de manera paradójica, el control de dichas tecnologías está en manos privadas.

La contribución central de la presente investigación es ayudar a comprender el cambio en las policías. El estudio tiene un carácter más exploratorio que explicativo. A pesar de ello, existen evidencias claras que confirman un sinfín de cambios en las pautas de relación social e institucional de las policías españolas, que dejan traslucir cambios fundamentales en la gobernanza de la seguridad.

Referencias

- AA.VV. (2000), *Seguridad pública y policía en el comienzo del siglo XXI*, España: Fundación Policía Española.
- Bailey, David H. y Weisburd, David (2011), "Cops and Spooks: The Role of the Police in Counterterrorism", en Weisburd, David *et al.*, *To Protect and To Serve: Policing in an age of terrorism*, Estados Unidos: Springer Verlag.
- Blankenburg, Erhard (1980), *Politik der inneren Sicherheit*, Alemania: Suhrkamp.
- Bosch, José Luis *et al.* (2004), "Estado, mercado y seguridad ciudadana: Análisis de la articulación entre la seguridad pública y privada en España", en *Revista Internacional de Sociología*, núm. 39, España: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Brown, Ben (2007), "Community policing in post-September 11 America: a comment on the concept of community-oriented counterterrorism", en *Police Practice and Research*, vol. 8, núm. 3, Estados Unidos: Taylor & Francis.
- Clarke, Ronald y Newman, Graeme (2007), "Police and the prevention of terrorism", en *Policing*, vol. 1, núm. 1, Reino Unido: Oxford Academics.
- Crawford, Adam (2006), "Networked governance and the post-regulatory state? Steering, rowing and anchoring the provision of policing and security", en *Theoretical Criminology*, vol. 10, núm. 4, Estados Unidos: Sage Journals.
- Eising, Rainer y Kohler-Koch, Beate (2000), "Governance in the European Union: A Comparative Assessment", en Kohler-Koch, Beate y Eising, Rainer [eds.], *The Transformation of Governance in the European Union*, Inglaterra: Routledge.
- Ericson, Richard V. (2007), "Rules in policing: five perspectives", en *Theoretical Criminology*, vol. 11, núm. 3, Estados Unidos: Sage Journals.
- Fox, Richard L. *et al.* (2001), *Tabloid Justice: Criminal Justice in an Age of Media Frenzy*, Estados Unidos: Lynne Rienner Publishers.
- Goldstein, Herman (1990), *Problem-Oriented Policing*, Estados Unidos: McGraw-Hill.
- Gottfredson, Michael y Hinderland, James (1979), "A Study of the Behaviour of Law", en *American Sociological Review*, núm. 44, Estados Unidos: Sage Journals. DOI: 10.2307/2094813 Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/2094813> [28 de marzo de 2019].

- Hall, Peter y Taylor, Rosemary (1996), “Political Science and the Three New Institutionalisms”, en *Political Studies*, vol. 44, núm. 5, Estados Unidos: Sage Journals.
- Innes, Martin (2006), “Policing Uncertainty: Countering Terror through Community Intelligence and Democratic Policing”, en *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, núm. 605, vol. 1, Estados Unidos: Sage Journals.
- Jaime, Oscar y Torrente, Diego (2017), “Los desafíos de la Policía como actor político en España”, en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 45, España: Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración.
- Jaime, Oscar y Díaz, Antonio [comps.] (2009), *La Seguridad integral: España 2020*, España: Fundación Alternativas. Disponible en: <http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/publicacionesarchivos/9e1f8bd80c98311bbef05f6aaf1f3077.pdf> [2 de septiembre de 2018].
- Jaime, Oscar (2011), “La comunicación pública y la seguridad interior en una realidad Posmoderna”, *El Molinillo, Revista de Comunicación Política*, núm. 32, España: Asociación de Comunicación Política.
- Jaime, Oscar (2017), “Comunicación en seguridad pública: La interacción entre políticos, policías, medios de comunicación y sociedad”, en Martínez, Rafael [ed.], *Comunicación política en seguridad y defensa: España y América Latina*, España: Centro Internacional de Documentación de Barcelona.
- Jar, Gonzalo (1999), “El papel de la policía en una sociedad democrática”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 8, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Jones, Trevol y Newburn, Tim [eds.] (2006), *Plural policing: A Comparative Perspective*, Inglaterra: Routledge.
- Jordana, Jacint (1995), “El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 3, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Kies, Marianne (2011), “Policing the Police: Freedom of the Press, the Right to Privacy, and Civilian Recordings of Police Activity”, en *The George Washington Law Review*, vol. 80, núm. 1, Estados Unidos: The George Whashington University.
- Loubet de Bayle, Jean-Louis (1998), *La policía: Aproximación sociopolítica*, España: Acento.
- Lovell, Jarret S. (2002), *Media Power & Information Control: A Study of Police Organizations & Media Relations*, Estados Unidos: Rutgers University. Disponible en: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/197060.pdf> [2 de septiembre de 2018].
- Lowndes, Vivien y Roberts, Mark (2013), *Why Institutions Matter: The new Institutionalism in Political Science*, Inglaterra: Palgrave Macmillan.
- March, James (1984), “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, en *American Political Science Review*, núm. 78, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- March, James y Olsen, Johan (1997), “El Ejercicio del Poder desde una perspectiva Institucional”, en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. 6, núm. 1, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Martel, Roxana (2006), “Medios de comunicación y trabajo policial: una tensión ambivalente”, en *Estudios Centroamericanos*, núm. 696, El Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Martín, Manuel (1990), *La profesión de policía*, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Mattelart, Armand (2007), *Un mundo vigilado*, España: Paidós.
- Mawby, Rob (1999), "Visibility, transparency and police media relations", en *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, vol. 9, núm. 3, Reino Unido: Taylor & Francis.
- Mayo, Elton (2000), *The Social Problems of an Industrial Civilization*, Reino Unido: Routledge.
- Méndez, Benjamín (2008), "Funciones de Gobierno y Seguridad Ciudadana", en *Documentos de Trabajo, Política y Gestión*, núm. 12, España: Universidad Carlos III.
- Naím, Moisés (2013), *El fin del poder*, España: Debate.
- Powell, Walter y DiMaggio, Paul (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Estados Unidos: University of Chicago Press.
- Ransley, Janet y Mazerolle, Lorraine (2009), "Policing in an era of uncertainty", en *Police Practice and Research*, vol. 10, núm. 2, Reino Unido Taylor & Francis.
- Recasens, Amadeu (2007), *La seguridad y sus políticas*, España: Atelier.
- Reiner, Robert (2000), *The Politics of the Police*, Inglaterra: Oxford University Press.
- Rhodes, Rod (1998), "Policy networks and sub-central government", en Thompson, G. et al. [ed.], *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*, Inglaterra: Sage.
- Rhodes, Rod (2000), "Governance and public administration", en Pierre, Jon [ed.], *Debating governance: Authority, steering and democracy*, Inglaterra: Oxford University Press.
- Rose, Nikolas y Miller, Peter (1992), "Political Power beyond the State: Problematics of Government", en *The British Journal of Sociology*, vol. 43, núm. 2, Inglaterra: Wiley Online.
- Sabaté, Juli (1984), "La profesión policial en España: Un análisis sociológico", en *Papers*, núm. 21, España: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Sending, Ole y Neumann, Iver (2006), "Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power", en *International Studies Quarterly*, vol. 50, núm. 3, Inglaterra: Oxford University Press.
- Shapland, Joanna y Vagg, Jon (1988), *Policing by the Public*, Inglaterra: Routledge.
- Shaw, Martin (1997), "The state of globalization: towards a theory of state transformation", en *Review of International Political Economy*, vol. 4, núm. 3, Inglaterra: Taylor & Francis.
- Shearing, Cliford (2006), "Reflections on the refusal to acknowledge private governments", en Wood, J. y Dupont, B. [eds.], *Democracy, Security and the Governance of Society*, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Skogan, Westley (1976), "Citizen Reporting of Crime: Some National Panel Data", en *Criminology*, núm. 13, Estados Unidos: Wiley.
- Skogan, Westley (1984), "Reporting Crimes to the Police: Status of the World Research", en *Journal of Research on Crime and Delinquency*, vol. 21, núm. 2, Estados Unidos: Sage Journals.
- Sparks, Richard et al. (1977), *Surveying Victims: A Study of the Measurement of Criminal Victimization, Perceptions of Crime, and Attitudes to Criminal Justice*, Estados Unidos: John Wiley.
- Surette, Ray (1998), *Media, Crime, and Criminal Justice: Images and Realities*, Estados Unidos: West/Wadsworth.

- Szczepanski, Jan (1973), “El método biográfico”, en König, René [comp.], *Tratado de sociología empírica*, España: Tecnos.
- Tate, Neal y Vallinder, Torbjorn (1997), *The Global Expansion of Judicial Power*, Estados Unidos: NYU Press.
- Torrente, Diego (1997), *La sociedad policial: Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*, España: Centro de Investigaciones Sociológicas y Universitat de Barcelona.
- Torrente, Diego *et al.* (2005), “Organizando la seguridad: Análisis organizativo de los servicios privados de seguridad en España”, en *Política y Sociedad*, vol. 42, núm. 3, España: Universidad Complutense de Madrid.
- Torrente, Diego *et al.* (2016), “Comparing crime reporting factors in EU countries”, en *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 23, núm. 2, Holanda: Springer.
- Valles, Miguel (2002), *Entrevistas cualitativas*, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Van Dijk, Jan *et al.* (2005), “The Burden of Crime in the EU”, en *Research Report: A Comparative Analysis of the European Crime and Safety Survey (EU ICS 2005)*. Disponible en: <http://vorige.nrc.nl/redactie/binnenland/Misdaad.pdf> [2 de septiembre de 2018].
- Van Kersbergen, Kees y Van Warden, Frans (2004), “‘Governance’ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy”, en *European Journal of Political Research*, núm. 43, Estados Unidos: Wiley Online.
- Zuloaga, Loitzune (2014), *El espejismo de la seguridad ciudadana: claves de su presencia en la agenda política*, España: Los libros de la Catarata.

Anexo
Tabla 1
Distribución de las entrevistas por cuerpos, niveles jerárquicos y ámbitos de trabajo

Nivel jerárquico	Tipo de las unidades	Ámbito de trabajo	Cuerpo Nacional de Policía	Guardia Civil	Mossos d'Esquadra	Ertzaintza	Policía local
Jefatura	Dirección del cuerpo	Alta dirección			Entrevista 16, Barcelona	Entrevista 7, Bilbao	Entrevista 33, Vigo Entrevista 23, Barcelona
Alto mando	Unidades centrales	Estratégico y de planificación	Entrevista 29, Madrid Entrevista 6, Madrid	Entrevista 11, Madrid Entrevista 12, Madrid	Entrevista 15, Barcelona Entrevista 21, Barcelona		
	Unidades especializadas	Información / Investigación	Entrevista 1, Madrid	Entrevista 9, Madrid	Entrevista 17, Barcelona Entrevista 18, Barcelona		
Mando intermedio	Unidades provinciales operativas	Territorial	Entrevista 3, Málaga Entrevista 26, Alicante	Entrevista 13, Pamplona	Entrevista 20, Barcelona		
	Unidades locales especializadas	Relaciones ciudadanas	Entrevista 34, Albacete				Entrevista 32, Vigo
Mando operativo	Unidades provinciales operativas	Territorial	Entrevista 2, Madrid Entrevista 4, Madrid	Entrevista 10, Madrid		Entrevista 8, Bilbao	Entrevista 22, Barcelona
	Unidades locales operativas	Planificación			Entrevista 19, Barcelona Entrevista 25, Barcelona		
Mando operativo	Unidades provinciales operativas	Planificación			Entrevista 19, Barcelona Entrevista 25, Barcelona		
	Unidades locales operativas	Información			Entrevista 19, Barcelona Entrevista 25, Barcelona		
Mando operativo	Unidades provinciales operativas	Investigación	Entrevista 24, Madrid Entrevista 31, Madrid		Entrevista 14, Barcelona		
	Unidades locales operativas	Relaciones ciudadanas	Entrevista 34, Albacete				Entrevista 32, Vigo
Mando operativo	Unidades provinciales operativas	Territorial	Entrevista 2, Madrid Entrevista 4, Madrid	Entrevista 10, Madrid		Entrevista 8, Bilbao	Entrevista 22, Barcelona
	Unidades locales operativas	Planificación			Entrevista 19, Barcelona Entrevista 25, Barcelona		

Fuente: Elaboración propia con base en la investigación "Necesidades y demandas ciudadanas a la Policía", Plan Nacional de la Ciencia de España (2012-2014).

Óscar Jaime-Jiménez. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración en el Departamento de Sociología de la Universidad Pública de Navarra (España). Líneas de investigación: seguridad, terrorismo y sociología política. Publicaciones recientes: Jaime, Óscar y Torrente, Diego (2017), “Los desafíos de la Policía como actor político en España”, en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 45, España: Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración; Jaime, Óscar (2018), *De la Guerra revolucionaria a la guerra de desgaste. La espiral violenta de ETA (1968-1978)*, España: Tecnos; Jaime, Oscar (2010), “La seguridad integral en el ámbito de la Unión Europea”, en Díaz-Fernández, A. y Jaime-Jimenez, O., *La Unión Europea ante los grandes retos del siglo XXI: Aportaciones al grupo de reflexión del Consejo Europeo*, España: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.

Diego Torrente-Robles. Doctor en Sociología por la Universidad de Barcelona. Master en Criminal Justice Policy por la London School of Economics. Profesor Titular de Universidad en el Departamento de Sociología de la Universidad de Barcelona (España). Líneas de investigación: seguridad ciudadana, estudios policiales y sociología del riesgo y la incertidumbre. Publicaciones recientes: Torrente, D., Gallo, P. y Oltra, C. (2017), “Comparing crime reporting factors in EU countries”, en *European Journal of Criminal Policy and Research*, vol. 23, núm. 2. DOI: 10.1007/s10610-016-9310-5. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s10610-016-9310-5>; Martín, M. y Torrente, D. (2016), “La reforma de la policía en Europa: desafíos, debates y alternativas”, en *Desafíos*, vol. 28, núm. 2. DOI: 10.12804/desafios28.2.2016.03. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.12804/desafios28.2.2016.03>; Torrente, Diego (2015), *Análisis de la Seguridad Privada*, España: Universitat Oberta de Catalunya.

Laia Folguera. Doctora en Sociología por la Universidad de Barcelona. Profesora Asociada en el Departamento de Sociología de la Universidad de Barcelona. Líneas de investigación: técnicas de investigación social, Estado de bienestar y sociología de la sexualidad. Publicaciones recientes: Torrente, Diego, Jaime, Óscar, Sabaté, Juli, Folguera, Juli y Peñaranda, Vanessa (2017), “Cambio social y adaptación estratégica en las policías españolas”, en *Actas del VII Congrés Català de Sociologia*, España: Asociación Catalana de Sociología ; Folguera, Laila (2016), “El burdel como espacio privilegiado de masculinidad”, en *Sociología Histórica*, núm. 6, España: Universidad de Murcia ; Folguera, Laia (2009), “El varón maltratado: una aproximación

sociológica”, en Nova, Pilar y del Pino, Julio Alfonso [eds.], *Sociedad y tecnología: ¿qué futuro nos espera?*, España: Asociación Madrileña de Sociología.

Vanessa Peñaranda. Licenciada en Criminología y Máster en Criminología y Política Criminal por la Universidad de Barcelona. Profesora asociada en el Departamento de Sociología de la Universidad de Barcelona. Líneas de investigación: investigación privada, estudios policiales y criminología situacional. Publicaciones recientes: Torrente, Diego, Jaime, Óscar, Sabaté, Juli, Folguera, Laia y Peñaranda, Vanessa (2017), “Cambio social y adaptación estratégica en las policías españolas”, en *Actas del VII Congrés Català de Sociologia*, España: Asociación Catalana de Sociología ; Torrente, D., Rechea, C., Sabaté, J., Jaime, O., Peñaranda, V. y Rubiños, T. (2014), “La gestión policial de la demanda de seguridad en España”, en *Congreso Español Criminología*, Granada, España: Sociedad Española de Investigación Criminológica.