

La Policía Local ante una nueva cultura profesional

La Policía Local actual orienta su trabajo a la resolución de problemas desde una perspectiva de policía comunitaria. El trabajo en equipo, plasmado en los equipos de barrio, y la obtención de legitimidad social, son instrumentos para conseguir un nuevo estilo policial, pero sólo desde la motivación, la participación y la comunicación se conseguirá superar los mitos profesionales y cambiar la cultura profesional de los policías locales.

Manuel MARTÍN FERNÁNDEZ

Uno de los fenómenos más llamativos de nuestra reciente historia policial es la evolución producida en el seno de la sociedad acerca del papel de la Policía. Las encuestas de opinión señalan un elevado nivel de confianza de la población en la Policía, confianza que se acompaña de una cada vez más alta exigencia de profesionalidad y eficiencia. Todos los cuerpos policiales existentes hoy en España están inmersos en profundos procesos de cambio organizacional. Incluso el modelo policial actualmente en vigor está siendo objeto de análisis y renovación.

En este contexto, es lógico que la Policía Local se encuentre en un momento de crisis de identidad y tratando de adaptar sus estructuras y su funcionamiento a la realidad actual del país. Tradicionalmente se ha visto al Policía Local como una persona relativamente entrañable, pero con escasa

capacidad para resolver problemas importantes de la colectividad. Estos últimos años, sin embargo, las policías locales han dado un salto cualitativo de gran magnitud, que ha hecho de estos cuerpos un elemento de importancia creciente para la integración del tejido social.

La Policía Local se sigue ocupando de sus tradicionales funciones regulando la circulación de vehículos en los cascos urbanos de los pueblos y ciudades. Como ha hecho siempre, sigue también vigilando el cumplimiento de las ordenanzas municipales, especialmente en todo aquello que afecte a la vía pública. Se siguen vigilando las instalaciones municipales, las vías públicas, o los parques y jardines. La Policía Local es aún una institución a la que acudimos en busca de una información, o en demanda de ayuda ante una dificultad imprevista (Ballart, 1993). Sin embargo, la Policía Local

hoy, presionada por la propia demanda social, ha ampliado su campo de actuación a temas como el medio ambiente, el consumo, la asistencia a las víctimas, los malos tratos en el seno de la familia, la mediación, la pequeña delincuencia y muchos otros temas similares .

En la mayoría de estos temas la Policía Local ya tenía antes algún tipo de actuación. La diferencia hoy es que la población no se conforma sólo con la confección de un informe por parte del Policía, o con una simple respuesta burocratizada. Hoy se exige a la Policía Local respuestas y soluciones concretas. Se le pide un alto nivel de conocimientos profesionales; una decidida implicación en los temas en los que interviene; una actitud claramente positiva de mediación y de búsqueda de alternativas. Se pide cada vez más, en definitiva, una alta preparación y cualificación profesional. El Policía, sin embargo, se encuentra inmerso en la contradicción que representa esa creciente complejidad de la demanda social, a la que tiene que responder desde las organizaciones de Policía Local actuales. Se encuentra con organizaciones fuertemente burocratizadas, que presentan escasa flexibilidad y capacidad de adaptación a un entorno cambiante.

Se demanda hoy unas organizaciones de Policía Local competentes y profesionalizadas, pero esto sólo se puede conseguir con un alto nivel de motivación y una cultura profesional acorde con esas demandas sociales. La imagen del policía dedicado preferentemente a la persecución del pequeño delincuente desde potentes ve-

hículos, está hoy en crisis. Hoy se espera la potenciación en la Policía Local de conceptos como el trabajo en equipo, la policía comunitaria, el tratamiento de los problemas sociales, o la búsqueda de la calidad máxima del servicio. Se pide también una determinada actitud por parte de los policías locales, de manera que en sus intervenciones hagan fácil lo difícil y no conviertan lo fácil en difícil. Hoy ya no se admite la desproporción en el uso de los recursos, la falta de eficiencia o el abuso de autoridad. Se espera del Policía Local que sea un auténtico profesional.

El cambio necesario en las actitudes de los propios policías, así como el cambio en la cultura profesional que a veces ello conlleva, no es empeño fácil como seguramente la mayoría de mandos de Policía Local han podido comprobar. Estas dificultades, sin embargo, se ven acrecentadas frecuentemente por no tener en cuenta aspectos que la teoría de las organizaciones hace ya mucho tiempo que ha destacado como necesarios para conseguir la implantación de un cambio organizativo de esta magnitud. La premisa básica es que si queremos conseguir profesionales motivados hemos de empezar por tratar a los policías como auténticos profesionales, y por otorgar a los grupos informales la atención que merecen, como condicionantes de las actitudes y los comportamientos de cada uno de sus miembros.

No podemos olvidar que el trabajo diario de un Policía Local concreto se desarrolla en el seno de un grupo formado con otros policías locales que actúan con sus mismos condicionan-

tes. Aparentemente el policía trabaja solo en la vía pública, o a lo sumo con otro/a compañero/a con el que realiza su servicio en pareja. Sin embargo, esto no es enteramente cierto. La actividad concreta de cada día se realiza efectivamente solo en la calle, pero la presencia del grupo se hace patente en casi todas las intervenciones que realiza un policía durante su servicio. La cultura profesional, el sistema de valores imperante en ese grupo, condiciona decisivamente la actitud y el estilo de actuación que desarrolle ese Policía en cada actuación concreta.

En todo grupo humano se produce una serie de interacciones que, como cita Merton, contribuyen decisivamente a identificar y cohesionar el grupo. En el caso de la policía estas interacciones son poderosísimas y constituyen la esencia del propio grupo. Todo miembro del grupo sigue, en sus actuaciones profesionales, unas pautas constantes que se hallan influidas por múltiples factores. Son especialmente relevantes los diferentes patrones informales de comportamiento del grupo que se hayan previamente establecidos en su seno. Para el Policía, éste es su grupo de referencia profesional (Merton, 1957).

En la Policía Local se ha dado por hecho, tradicionalmente, que el grupo de referencia del policía es el cuerpo policial concreto al que pertenece. Sin embargo, el hecho de que las policías locales constituyan organizaciones diferenciadas, que funcionan de manera autónoma en cada Ayuntamiento, permite afirmar que no existe una Policía Local, sino tantas como Ayuntamientos tengan constituido un

cuerpo policial en su seno. La Policía Local de cada municipio concreto tiene diferente organización, objetivos, estilo de mando, circuitos administrativos, etc. que cualquier otro cuerpo policial de su entorno o de similar tamaño o estructura. Este es el principal motivo de que la organización de Policía Local a la que pertenece el agente haya sido considerada, generalmente, el principal elemento diferencial en el tipo de actuaciones que realice dicho policía. Cada cuerpo de Policía Local concreto actuaría como grupo de referencia profesional para sus agentes.

Partiendo de este principio, los gestores de las organizaciones de Policía Local orientan su actuación desde el convencimiento de que existe un mismo sistema de valores, normas informales y pautas de actuación en toda la organización. Las únicas diferencias que se admiten son las clásicas entre especialistas y generalistas o entre mandos y agentes. Se considera normal, habitualmente, que un motorista o un miembro de la unidad de atestados tenga unos estilos de actuación ligeramente diferentes a los del resto de miembros de esa policía local, pero se espera del resto que mantengan similares pautas de comportamiento.

La observación de la realidad, sin embargo, nos permite afirmar que el grupo de referencia, aquel que realmente resulta fundamental en la configuración de actitudes y de estilos de comportamiento, no es la organización de Policía Local en la que presta sus servicios cada policía, ni tampoco la especialidad a la que está adscrito, sino aquel grupo más inmediato al que

el agente tiene sensación real de pertenencia en su trabajo diario. Lo que en sociología se define como "membrecía", o sentido de pertenencia a un grupo natural, puede darse en relación a la globalidad de la organización, a la especialidad que se desarrolla en el trabajo diario, o a otra causa similar, pero para que ese grupo sea el grupo de referencia profesional del agente, es preciso que sea vivido como tal, y eso se produce sólo con el pequeño grupo más inmediato a la realidad cotidiana del Policía, cuando éste se identifica con el mismo, o tiene interiorizada su pertenencia a él.

Los grupos de referencia son básicos en la formación y modificación de actitudes, pero mucho más en el de los comportamientos. La presión del grupo, aunque esa presión se realice de manera informal y no institucionalizada, ejerce un control social sobre cada uno de sus miembros que supera ampliamente la influencia de la organización formal, los mandos o las normas que puedan existir en el seno de la Organización. Fenómenos como la corrupción, el estilo policial imperante o la motivación de los policías, no pueden abordarse seriamente si no se tiene en cuenta la fuerza de los grupos de referencia profesional, y su papel en la formación de actitudes y comportamientos determinados.

Un ejemplo de esta fuerza podemos encontrarlo en el experimento de Bresci y Simons sobre el tipo de respuesta policial ante la violencia doméstica. Ellos observaron que cuando la Policía Local acude a una llamada provocada por un tema de violencia doméstica, los policías concretos que

acuden tienen una respuesta predominantemente legalista y formal, o bien otra que ellos denominaban de servicio y ayuda. A fin de descubrir los factores que más influían en que los policías tengan un tipo u otro de actuación, desarrollaron un modelo matemático que permitiera analizar esas respuestas diferenciadas.

Algunos de los factores que se revelaron en sus conclusiones como influyentes no representan ninguna sorpresa. Sin embargo, el factor más decisivo y a gran distancia de los demás, es la influencia del grupo de referencia. El tipo de organización, la formación profesional recibida, las normas formales establecidas o las instrucciones del mando, influyen en que el policía tenga una actitud de servicio o por el contrario primordialmente burocrática en casos de violencia doméstica, pero ninguno de esos factores presenta una correlación superior a 0,25. La influencia del pequeño grupo, sin embargo, correlaciona en un 0,57 con la respuesta de servicio. (Bresci y Simons, 1987)

Esta fuerza de la presión del grupo en el comportamiento individual y en las actitudes, es bien conocida por la psicología organizacional. A pesar de ello, en la Policía Local se ignora sistemáticamente este hecho. La formación profesional, los planes de desarrollo organizativo o las normas de funcionamiento, se planifican tradicionalmente de espaldas a esta realidad. Por ello uno de los conceptos más novedosos en las policías locales más avanzadas es precisamente el de **trabajo en equipo**.

La Policía Local ante una nueva cultura profesional

La Policía Local cada vez más tiende a potenciar los pequeños equipos formados por entre 5 y 20 agentes, según el tamaño de la organización, liderados por un mando formal y con una gran autonomía y participación. Este sistema de funcionamiento es más frecuente en algunas unidades especializadas como equipos de atestados o de investigación, pero sólo desarrolla todo su potencial cuando se aplica al grueso de las organizaciones policiales, es decir, las patrullas territoriales. En algunas plantillas de Policía Local se va extendiendo recientemente este sistema de trabajo en equipos, como un potente instrumento de ayuda en el proceso de cambio organizacional. Esto permite también una mejor rentabilización del potencial intelectual y humano de la propia organización. Sin embargo, el sistema se demuestra altamente frustrante para los policías, si no va acompañado simultáneamente de un cambio en la concepción misma del papel de la Policía Local.

En una sociedad cada vez más compleja como la nuestra, se espera hoy de los cuerpos policiales algo más que la mera persecución de delincuentes o la vigilancia del cumplimiento de la Ley. La clásica distinción entre prevención y represión ya no es útil para enmarcar las actuaciones de cada uno de los agentes de control social. La prevención y la represión forman parte de un continuo interrelacionado que imposibilita la restricción del campo de actuación policial al de la represión. Como recoge uno de los informes del Forum Europeo para la Seguridad Urbana, "estamos hoy en un

punto de transición. Los dominios de la prevención, así como los de la represión atraviesan una zona gris, lo que algunos llamarían una zona de confusión" (M. Marcus, 1994). No se entiende en la sociedad actual, una actuación de la policía meramente represiva y sin referencia global al contexto en el que ésta se produce. La finalidad de la policía no es ya la represión en sí misma, sino que ésta es uno más de entre los instrumentos potenciales con que la Policía cuenta para conseguir su objetivo último: garantizar la seguridad en su sentido más amplio, así como la calidad de vida de la colectividad en la que presta sus servicios.

El debate es en realidad sobre la misma legitimidad de la existencia de la policía. Antes, la legitimidad de la policía se basaba en el hecho de que hacía cumplir la ley, incluso coactivamente si fuese necesario. El policía que persigue delincuentes y defiende la ley y el orden no necesitaba más legitimación que su propia función. En las sociedades complejas modernas esto ya no basta para legitimar a la policía. En una democracia la legitimidad de toda institución no procede del hecho de que se recoja su existencia en las leyes, sino que debe obtener permanentemente su legitimidad social. La **legitimidad social** de la Policía Local se la proporciona hoy su propia capacidad para dar respuesta a las diferentes demandas sociales y para resolver problemas concretos de la población en general y de cada uno de sus ciudadanos en particular.

La policía en general se mueve, desde mediados de siglo, entre dos

extremos que condicionan el estilo policial que se adopte en cada momento. El estricto cumplimiento de la ley y la aplicación discrecional de su profesionalidad ante los problemas concretos. Los policías, al igual que otros agentes sociales, se enfrenta diariamente a problemas concretos para los que la simple aplicación de la ley no ofrece respuesta (Wilson, J.Q, 1978). Esto es muy frecuente en esa tenue frontera que delimita el ámbito de lo privado y lo público. Las discusiones entre vecinos, los malos tratos en el seno de la familia, la indigencia, los atentados al medio ambiente, el fraude, el mundo del comercio y del consumo, la mediación en los conflictos entre particulares, los problemas relacionados con la industria, el transporte, y muchos otros similares, son campos en los que el policía recibe una creciente demanda social y para los que el sistema penal sólo es útil en algunos casos o a partir de determinado nivel.

El recurso a la legislación administrativa es cada vez más importante en el seno de la Policía, pero aún así, la principal herramienta del Policía Local sigue siendo el sentido común. A pesar de ello, existe entre algunos teóricos del derecho, grandes reticencias al hablar del poder discrecional de la policía. (Queralt, 1986). Según ellos, si la policía debe limitarse a hacer cumplir la ley, su poder discrecional es inoperante, pues la ley ya indica cuándo y cómo debe actuar un policía. Sin embargo, la demanda social exige de la policía soluciones concretas a sus problemas y la sola aplicación de la ley no proporciona siempre

mecanismos para abordar esos problemas.

La policía, orienta cada vez más su actividad a la **resolución de problemas**. Pero esto implica unas organizaciones policiales muy integradas con el resto de agentes sociales con competencias en el tema y con los recursos suficientes para abordar el problema. La Policía Local, y la Policía en general, forma con el sistema penitenciario y con el judicial los principales mecanismos de control social formal del Estado. A pesar de ello, en una sociedad moderna la participación de la Policía en aspectos más preventivos, colaborando con otras instancias de control social informal como la familia, la escuela o los servicios sociales, es cada vez más necesaria.

La Comisión Técnica de Seguridad Urbana del Ayuntamiento de Barcelona en su conocido Informe Socias, llamaba la atención en 1986 sobre el hecho de que la seguridad ciudadana debía ejercerse a través de lo que allí se llamaba "nuevos agentes de control social". Sin entrar a analizar esos nuevos agentes, hay que destacar los principios que según el informe debían seguir para actuar en el campo del control social: representatividad, participación social, coordinación institucional, descentralización e información centralizada, todo ello con plena participación de la colectividad. Aunque estos principios se referían a los nuevos agentes recogidos en el informe, especialmente las comisiones de participación ciudadana, esos criterios responden a la manera como actualmente se concibe la totalidad del control social y muy especialmente los

agentes de control social formal, entre los que es una parte importante la policía, aunque también el resto de instituciones y organizaciones implicadas desde la Administración en el tema.

La actuación de la Policía Local en la resolución de problemas, puede ser muy eficaz, dada su integración en el territorio y las fuertes relaciones que habitualmente tiene con la comunidad (Goldstein, 1990). Una policía basada en los principios de la **policía comunitaria** presenta en este sentido innumerables ventajas. El problema en el que se espera que intervenga el policía viene aquí definido por la propia sociedad en la que presta sus servicios profesionales el Policía. Esa participación social debe garantizar también el adecuado control de la manera en que se realiza la actividad policial. La descentralización de las organizaciones policiales; la implicación en el territorio; las patrullas a pie; los medios técnicos adecuados; la formación; son instrumentos básicos para la detección de los problemas que afectan la seguridad ciudadana y la calidad de vida de la población. Sin embargo, todos estos instrumentos son insuficientes si la Policía Local no está interrelacionada adecuadamente con el resto de agentes sociales que actúan sobre el mismo territorio.

El conocimiento amplio del territorio y de la colectividad que en él se desenvuelve permiten al policía situar correctamente cada problema en el contexto adecuado. Se pueden detectar las causas reales del mismo, así como cada una de las consecuencias que puede provocar cada alternativa utilizada para su resolución. Sin em-

bargo, es imprescindible conocer profundamente los diferentes recursos de la Administración y del propio tejido social. Las políticas aplicadas en cada caso, las prioridades y los mecanismos de movilización de dichos recursos: esto sólo es posible si la Policía Local no actúa como un ente aislado, sino como una parte más de la Administración, y por tanto su nivel de coordinación con otros servicios públicos con competencias sobre el tema se convierte en una norma y no en una excepción.

Las organizaciones policiales modernas se caracterizan por la progresiva implantación en su seno de una **nueva cultura** que implica una actitud hacia el servicio y la colectividad diferente de la tradicional. Es, en suma, un nuevo estilo de hacer policía. El trabajo en equipo; la policía comunitaria; la orientación a la resolución de problemas; la respuesta contingente al entorno concreto en que se actúe; la configuración de redes interrelacionadas con el resto del sistema policial y con todos los agentes sociales que intervienen en el hecho, son algunas de las características de ese nuevo estilo policial, pero sobre todo es el nivel de implicación en el tejido social, lo que caracteriza la Policía Local actual.

Los que podríamos denominar **equipos de barrio** deben ser los responsables colectivamente de la detección de problemas, propuesta de alternativas y seguimiento de resultados, de todo aquello que dentro de sus competencias afecte a la calidad de vida de los habitantes de la zona asignada. Mediante reuniones constantes de todo el equipo se pueden planificar

estrategias y valorar resultados pero, sobre todo, puede potenciarse la aparición de un **sistema de valores** en el seno del pequeño grupo, acorde a los objetivos generales de la Organización y a las necesidades de la población. El equipo de barrio actúa aquí como el pequeño grupo de referencia con la fuerza suficiente como para condicionar las actitudes y los comportamientos de cada uno de sus miembros.

Cada pequeño grupo funciona como un subsistema interrelacionado con los otros subsistemas existentes en la organización (Brown y Moberg, 1983). Desde esta perspectiva, los directivos de la Policía Local deben compaginar la rigidez de la organización global en aspectos como el cumplimiento de la ley, el establecimiento de prioridades y políticas generales de actuación, o la homogeneización de circuitos administrativos para toda la organización, con la necesaria flexibilidad y autonomía de cada grupo de trabajo.

En la mayoría de las policías locales actuales de nuestro país, esta compatibilidad entre los objetivos informales y el sistema de valores imperante en cada pequeño grupo y los generales de la Organización presentan algunas dificultades. La orientación, predominantemente burocrática y legalista de muchas organizaciones policiales, hacen que la normativa y las instrucciones generales no resuelvan los problemas concretos que el Policía encuentra en la calle en su servicio diario. En esos casos el grupo desarrolla sus propios modelos de comportamiento y respuesta, al margen de la

estructura formal. Conocer esos modelos informales, reconducirlos abiertamente mediante la participación del propio grupo, y asumirlos de manera contingente a la realidad de ese turno, barrio o tipo de servicio, evitará la existencia de comportamientos incompatibles con los objetivos de la Organización o incluso de la ley. No es prohibiendo la corrupción como evitaremos que aparezcan conductas corruptas, sino estableciendo mecanismos claros y eficaces de control y, sobre todo, haciendo que esas conductas sean incompatibles con el sistema de valores del grupo. Ningún policía usa por mucho tiempo más fuerza de la debida, acepta gratificaciones, o falsea sus informes, si ese comportamiento no está aceptado, o al menos tolerado, en el seno del pequeño grupo.

Al hablar de sistema de valores, incidimos en uno de los aspectos más importantes de la policía: la cultura profesional. En nuestro país son casi inexistentes los estudios sobre la cultura profesional en la policía. Habitualmente se citan algunos trabajos como los de Buckner que recogen algunos de los aspectos más característicos de las policías en general. Así, la solidaridad, la desconfianza o la astucia aparecen como elementos comunes a todo policía según esos trabajos. (Rico, 1983). Sin embargo, existe todo un conjunto de **mitos profesionales**, prejuicios y tradiciones en la Policía Local que condicionan fuertemente la implantación de estilos de gestión moderna y eficaz, y que llegan a afectar al sistema de valores y la cultura profesional imperante en ese cuerpo policial.

La Policía Local ante una nueva cultura profesional

Uno de esos mitos, muy extendido en la Policía Local, está relacionado con la superior eficacia del policía motorizado sobre el guardia a pie. La necesidad de dar una respuesta rápida a las demandas de servicio, se considera fundamental en la Policía Local, que desarrolla su función primordialmente en la vía pública. La motorización es pues un bien en sí mismo, pues cuantos más vehículos estén desplegados sobre el territorio en un momento dado, mayor velocidad de respuesta podrá ofrecerse a la llamada telefónica en demanda de servicio. De nada sirve que todos los estudios sobre el tema indiquen que, por encima de un determinado número de vehículos en función de la distancia a cubrir y del promedio de llamadas, resulta ineficiente aumentar su número. Los policías consideran frecuentemente que podrían ofrecer un mejor servicio con un mayor número de vehículos. Por ese mismo motivo, el servicio a pie tiene una baja consideración profesional, hasta el punto de que la propia Central de Mando suele enviar antes a un servicio a una unidad motorizada que a un guardia a pie que esté más próximo, aunque el servicio no sea urgente.

La gran dificultad a la que se enfrentan los mandos de la Policía Local al tratar de impulsar estos temas, es lo arraigado que se encuentra en el seno de las organizaciones policiales una determinada imagen de lo que constituye un buen profesional. La cultura policial está impregnada de mitos que, aunque no estén demostrados, o incluso sean claramente erróneos, condicionan la forma de ver la profesión.

Así, uno de los elementos más eficaces para entrar en contacto con la comunidad y para detectar los problemas que más pueden afectar la vida colectiva, el patrullaje a pie, encuentra en la Policía Local un cierto rechazo. El prestigio profesional del servicio a pie es frecuentemente mínimo. Hacer de "pisa hormigas" es, en la cultura de muchos cuerpos de Policía Local, sinónimo de ineficacia y pérdida de tiempo. No es extraño referirse a los guardias de barrio como guardias de segunda. Ni siquiera con elementos de refuerzo como primas especiales, descanso semanal en festivo, o reducción horaria, se consigue aumentar ese prestigio profesional en el seno de la organización policial.

Este desprestigio del servicio a pie, está directamente relacionado con el objetivo que el Policía Local ha interiorizado. Si el Policía cree que su papel es predominantemente reactivo, o como mucho disuasorio, es lógico que crea que puede realizar mucho más eficazmente su trabajo desde un vehículo. Su capacidad de respuesta es mucho más rápida, puede patrullar una distancia muy superior durante su jornada, y su presencia es percibida por una cantidad muy superior de ciudadanos. Esta percepción es potenciada desde las propias Jefaturas de Policía Local que valoran frecuentemente el tiempo que tarda la patrulla al llegar al lugar donde han sido requeridos telefónicamente, como un indicador de eficacia. También la duración mínima de la intervención es valorada positivamente. Cuanto antes acabe el servicio la patrulla, antes podrá quedar nuevamente disponible pa-

ra una nueva intervención. La valoración de la productividad se realiza frecuentemente sólo a través de indicadores de este tipo, como el tiempo de respuesta, el número de servicios, la cantidad de detenciones, o elementos similares, pero casi nunca por aspectos relacionados directamente con la **calidad del servicio**.

La búsqueda de la calidad máxima en el servicio prestado es un objetivo relativamente reciente en la Administración de nuestro país. En el caso de la Policía, esta búsqueda se limita a aspectos formales como la eficiencia administrativa, la mejor rentabilización de los recursos, o la adecuación de la actuación del policía a los procedimientos normativizados. Sin embargo, en la Policía Local esto casi nunca se refiere a la mejora de la calidad del producto real "fabricado" por la Policía: seguridad, calidad de vida, o resolución de problemas. Esto se debe a la dificultad de objetivar esos conceptos, pero también a la propia concepción del papel del Policía Local.

En este mismo sentido, para un Policía Local la eficacia de un guardia patrullando de manera individual, es muchísimo menor que si patrulla en pareja. Según esto, el policía que no va acompañado, no actuaría en los casos que puedan parecer conflictivos, pues el público sería más agresivo al ver que está solo y su capacidad de intervenir se vería limitada. Nuevamente sirve de poco acudir a los datos objetivos, las investigaciones rigurosas, o la racionalización del tema. Conseguir que el hecho de prestar servicio solo, en pareja, o en grupos sea el resultado del tipo de servicio a

realizar, o del análisis de la situación objetiva, es un reto para los directivos policiales actuales, no siempre fácil de conseguir.

Análisis similares podríamos hacer de otros mitos como los relacionados con el uso de la fuerza, las armas, o la imagen de la Policía. Sea producto de esos mitos, o de la ambigüedad general de la propia función, lo cierto es que actualmente en la Policía Local se producen numerosas disfunciones entre el estilo policial que la sociedad moderna demanda, y la realidad del servicio policial ofrecido. El resultado más preocupante de estas disfunciones y de la situación general de las Policías Locales en nuestro país, es el elevado índice de **desmotivación** que se puede detectar en la mayoría de los cuerpos de Policía Local.

Contrasta fuertemente la enorme ilusión y entrega de que hacen gala los policías recién ingresados en el Cuerpo con la apatía y desmotivación que se apodera de muchos de ellos pocos años después. La sublimación de la función policial, con sus componentes añadidos de espíritu de sacrificio y entrega a los demás, da paso muchas veces a un cierto fatalismo y desinterés. La rutina y la desmotivación son un auténtico problema para los directivos de las organizaciones de Policía Local, dado lo extendido de estos factores. Esto hace que la búsqueda de estrategias de motivación y de enriquecimiento del puesto de trabajo, sean una necesidad inaplazable en la sociedad actual, para la propia supervivencia profesional de las organizaciones policiales como algo más que

un simple conjunto de personas uniformadas.

Sin embargo, conseguir esto no es fácil. Uno de los principales problemas en el proceso de motivación de los policías locales es la ambigüedad existente al definir las metas que se espera que deben alcanzar los policías. Se parte generalmente del mito de que el trabajo policial es impredecible, y de que por tanto la programación y planificación del mismo sólo puede alcanzar algunos aspectos marginales. Esto hace que el establecimiento de objetivos y el control del nivel que se alcanza de los mismos no suele referirse a los fines de la función policial, sino a los instrumentos cuantificables utilizados. Así, el número de denuncias formuladas, de detenciones realizadas, o de comunicados tramitados, suele constituir en muchas policías locales el principal sistema para marcar objetivos y por tanto para controlar su nivel de ejecución, todo ello independientemente de su utilidad objetiva o del nivel de calidad del servicio alcanzado.

Estos datos son útiles para justificar el trabajo realizado, o para proteger la Organización de posibles acusaciones de inoperancia. Permiten objetivar el trabajo realizado y por tanto cuantificarlo, plasmarlo en gráficas, estadísticas y memorias. Se pueden analizar resultados, compararlos con los ejercicios anteriores e incluso valorar el peso relativo de cada tipo de actuaciones en el conjunto de actividad policial. Sin embargo, estos datos objetivos se refieren casi siempre a los medios utilizados para alcanzar un fin que sólo queda reflejado de manera

indirecta. La demanda social, y por tanto la finalidad de la actuación policial, no se refiere, por ejemplo, al aumento de detenciones de ladrones de vehículos, sino a la disminución del robo de los mismos, ni el aumento de denuncias de tráfico es el deseo último de los que piden mayor seguridad en las vías públicas o espacios de paso de los peatones libres de vehículos estacionados en ellos. La represión es un instrumento más de los que puede disponer el Policía Local, pero no un fin en sí mismo. Se pueden realizar actividades de disuasión, prevención, información, investigación etc. que, sin tener tampoco un carácter finalista, persiguen un mismo objetivo que la denuncia o la detención.

El objetivo último de toda administración es la resolución de problemas concretos de los ciudadanos y la mejora de la calidad de vida y la integración social. El grupo de trabajo, los propios profesionales, deben participar activamente en la definición de los objetivos del servicio. Hay que recordar que la dirección por objetivos sólo contribuye a aumentar el nivel de implicación de los policías y su motivación profesional cuando se trata de **dirección participativa por objetivos**. El control de la eficiencia del servicio, de su eficacia, del cumplimiento de los objetivos, debe partir de la comprensión de su finalidad por parte de los policías que han de ejecutarlos. Esto sólo es posible cuando han participado en su diseño, lo han asumido responsablemente como objetivo del grupo y conocen el fin último que se pretende. La eficacia del servicio, su productividad, se debe pues valorar en

función del nivel al que se alcanza los objetivos previstos por el propio equipo, así como por el nivel de conflictos no detectados o no resueltos por dicho equipo. De esta manera las encuestas de victimización, las quejas ciudadanas, las denuncias, los problemas no detectados por el equipo, constituyen elementos más fiables para calibrar el nivel de calidad del servicio prestado que el número de detenciones realizadas, de denuncias impuestas o de comunicados tramitados.

Todo lo anterior está relacionado también, con otra característica de la mayoría de las Policías Locales: la mala calidad de la comunicación. En todas las encuestas de opinión, análisis de clima laboral, o estudios de factores organizacionales que se realizan en cuerpos de Policía Local, surge siempre la comunicación como uno de los fallos de la propia Organización. Los policías se quejan sistemáticamente de que los circuitos de comunicación en su Organización son escasos y poco eficaces. Creen que se dedica poco esfuerzo a explicarles la finalidad de los servicios que se les ordenan, que sus opiniones no se tienen en cuenta y que raramente llegan a conocer el resultado final de sus intervenciones.

Es llamativo, sin embargo, que este sentimiento de que la comunicación no fluye correctamente a lo largo de la organización, no se da exclusivamente entre los policías de base, sino también entre la estructura de mandos. En los estudios sobre las dos culturas presentes en la policía, la de los policías de base y la de los mandos, Reuss-Ianni, pudo apreciar que

este sentimiento de falta de información para realizar correctamente la función, aparece en los diferentes niveles de la Policía. Aunque sus trabajos se refieren a la Policía Local de Nueva York, este hecho es extensivo a la mayoría de cuerpos de Policía Local. La explicación probablemente sea que a los fallos estructurales de comunicación y de información internos, que pueda tener un cuerpo policial concreto, hay que añadir la falta de mecanismos institucionalizados para que esa información llegue a la Policía. Si estos mecanismos no existen es precisamente porque no se considera necesario que la Policía disponga de esa información. (Reus-Ianni, 1984).

Si el objetivo de la Policía es detener sospechosos y ponerlos a disposición judicial, o detectar infracciones y limitarse a denunciarlas, no es necesario que conozca el resultado final de su intervención. Normalmente el Policía Local ignora si el detenido ha sido finalmente condenado por los Tribunales o si éstos han decretado el archivo sin más, por no proceder la intervención policial. Tampoco conocen si el denunciado ha resultado sancionado o si su denuncia en realidad no procedía. Lo mismo podríamos decir de las propuestas de actuación que realiza, cuando éstas afectan a otros departamentos. Desconoce los mapas de problemática urbana que no se hayan generado en la propia Policía, sean estos de contaminación, drogodependencia o inmigración. Las encuestas de victimización son instrumentos poco utilizados, y cuando lo son sus resultados no suelen ser conocidos por

la Policía. Podríamos seguir enumerando múltiples ejemplos como los anteriores, pero todos ellos ilustran una misma concepción del papel meramente reactivo que en el fondo se espera de la Policía en general y de la Policía Local en particular.

Los cambios estructurales en las Policías Locales, las modificaciones de los organigramas, los circuitos administrativos o las normas de actuación, pueden contribuir a la mejora organizacional y la eficiencia. Sin embargo, la consecución de un nuevo estilo policial, de una actitud realmente profesional y de servicio en todo y cada uno de los policías, de una mejora real en la calidad del servicio prestado, sólo puede conseguirse a través de los recursos humanos de la organización.

Así pues, conseguir una Policía Local acorde a las nuevas exigencias de nuestra sociedad, implica que los procesos de formación, de trabajo en equipo, de participación y comunicación, y sobre todo, los mecanismos de motivación, deben ser objeto de atención especial. Las nuevas organizaciones de Policía Local requieren un profundo cambio de cultura profesional que difícilmente se podrá conseguir si no se implican en el mismo la mayoría de los policías. Pretender cambiar la Policía sin contar con los propios policías es garantía de fracaso. La Policía Local que nuestra sociedad está demandando pasa precisamente por una actitud profesional que es responsabilidad de todos los policías, tanto mandos como agentes de base. Conseguir

esa Policía Local es nuestro reto y nuestra responsabilidad colectiva.

Bibliografía

- BALLART, Xavier (1991): "La evaluación de la actividad y rendimiento de la Policía" *Documentación Administrativa* 224-225. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- BALLBÉ, Manuel (1982): "La policía en el Estado social democrático de derecho", *Segundo Seminario Internacional sobre la Policía*, Victoria-Gasteiz.
- BALLBÉ, Manuel (1984): *Orden público y militarismo en la España constitucional: 1812-1983*, Madrid: Alianza Universidad.
- BALLBÉ, Manuel i M. Giró (1978): *Las fuerzas del orden público*, Barcelona: Dopesa (aparece en la colección "Los Marginados").
- BITTNER, Egon (1970): *The Functions of the Police in Modern Society: A Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models*. Chevy Chase, Md.: National Institute of Mental Health.
- BORDUA, David J. ed. (1967): *The Police: Six Sociological Essays* Nueva York: Jhon Wiley & Sons.
- BORDUA, David J. i Albert J. Reiss (1966): "Command, control, and charisma: Reflections on police bureaucracy", *The American Journal of Sociology*, 72: 68-70
- BRECI MICHAEL G. y RONALD, L. Simons (1987): "An Examination of Organizational and Individual Factors that Influence Police Response to Domestic Disturbances" *Journal of Police Science and Administration* vol. 15 núm. 2 pp.93-104.
- BROGDEN, Michael (1982): *The Police: Autonomy and Consent*, Londres: Academic Press (es parte de la colección *Law, State and Society Series*, dirigida por Z. Bankowski et al.).
- COMISION TÉCNICA DE SEGURIDAD URBANA (1986): "Municipios y Seguridad: Estrategias para una política de Seguridad Urbana. Informe Socias" *Estudis i Recercas*, Serie Protección Ciudadana núm. 2. Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona.
- COUPER, David C. (1983): *How To Rate Your Local Police*, Washington, DC: Police Executive Research Forum y Ford Foundation.
- ECK, John E. (1992): "Helpful hints for the tradition-bound chief", *Fresh Perspectives: A Police Executive Research Forum Publication*,

Manuel MARTÍN FERNÁNDEZ

- junio, pp. 1-8 (incluye "the things you can do to undermine community policing")
- FREIDSON, Elliot (1986): *Professional Powers: A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge*, Chicago: The University of Chicago Press.
- GOLDSTEIN, Herman (1990): *Problem oriented policing*, Mc Graw Hill, New York
- GOLDSTEIN, Herman (1975): *Police Corruption: A Perspective on its Nature and Control*, Washington, D.C.: The Police Foundation.
- GOLDSTEIN, Herman (1977): *Policing a Free Society*, Cambridge, MA.: Ballinger.
- LANGWORTHY, Robert H. (1986): *The Structure of Police Organizations*, Nueva York: Praeger.
- MANNING, Peter (1977): *Police Work: The Social Organization of Policing*, Cambridge, Massachusetts, Institute of Technology Press.
- MANNING, P.K. (1980): *The Narcs' Game: Organisational and Informational Limits to Drugs Law Enforcement*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- MANNING, Peter & John Van MAANAN (1978): *Policing: A View from the Street*, Santa Monica, CA.: Goodyear.
- MARTIN FERNANDEZ, M. (1990):, *La profesión de policía* Madrid: CIS y Siglo XXI
- MERTON, R.K. (1957): *Social theory and social structure* Glencoe, Illinois, Free Press.
- MOORE, W.E. (1970): *The professions: roles and rules*, New York, N.Y.: Rusell Sage Foundation.
- QUERALT, Joan J. (1986): *El policía y la ley*, Barcelona: Plaza y Janés.
- REISS, Albert J. (1971): *The police and the public*, New Haven: Yale University Press.
- REUSS-IANNI, Elizabeth (1984): *Two cultures of policing*, Transaction Books, New Brunswick.
- RICO, José M. ed. (1983): *Policía y sociedad democrática*, Madrid: Alianza Editorial. Véase sobre todo el capítulo sobre "Policía y cultura" (pp. 166-185).
- SKOLNICK, Jerome H. (1975): *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*, 2nd. ed. New York: John Wiley and Sons.
- SKOLNICK, Jerome H. (1969): *Professional Police in a free society*, New York: National Conference of Christians and Jews.
- SKOLNICK, Jerome H. (1969): *The Politics of Protest*, New York: Ballantine Books.
- SKOLNICK, Jerome H. (1968): *The Police and the Urban Ghetto*, Chicago: American Bar Foundation.
- SKOLNICK, J. H. & T. C. GRAY. (1975): *Police in America*, Boston: Educational Associates, Little, Brown and Co.
- SPARROW, Malcolm K.; MOORE, Mark H., y KENNEDY, David M. (1990): *Beyond 911: A New Era for Policing*, Nueva York: Basic Books.
- VOLLMER, August. (1971): *The Police and Modern Society*, 1936. Reprint. Montclair, N.J.: Patterson Smith.
- VOLLMER, H.M. and D.L. Mills (1966):. *Professionalization*, Englewood Cliffs, NJ.: Prentice-Hall.
- VOURC'H Catherin y Michel MARCUS (1994): *Security and democracy*, Forum Européen pour la Sécurité Urbaine. Saint-Amand (France)
- WARREN B. Brown, WARREN B y Dennis J. MOBERG (1983): *Teoría de la organización y la administración y entoque integral*, Ed. Limusa México.
- WILSON, James Q. (1964): "Generation and ethnic differences among career police officers" *The American Journal of Sociology* 69 (1964): 522-558
- WILSON, James Q. (1968): *Varieties of Police Behavior* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- WILSON, James Q. (1983): *Thinking About Crime* Nueva York: Vintage Books.
- WILSON, Orlando W. (1950): *Police Administration*, New York: McGraw-Hill.
- WILSON, Orlando W. (1957): *Parker on Police*, Springfield, Illinois: Charles C. Thomas.
- WILSON, Oriando W. (1962): *Police Planing*, Springfield, Illinois: Charles C. Thomas.
- WILSON, Orlando W., and Roy C. MCLAREN (1972): *Police Administration*, 3rd ed. New York: McGraw-Hill.
- WINSLOW, Robert W. (1977): *Crime in a Free Society* 3a ed. Encino California: Dickenson (especialmente el capítulo 13 "The Police", pp. 322-374).

Manuel MARTÍN FERNÁNDEZ
Superintendente-Jefe de la Guardia Urbana de
L'Hospitalet de Llobregat