

La Guardia Civil, una organización para el control social

La sociología de las organizaciones aplicada a la Guardia Civil arroja perspectivas nuevas sobre las limitaciones con las que el Instituto se enfrenta. Los valores, el papel de la burocratización, la función de personal, el estilo de dirección, la demanda social, el liderazgo, la subcultura profesional constituyen elementos de análisis empleados. La naturaleza de la función policial en el Estado de derecho y la reflexión sobre la naturaleza del control social permiten comprender la pretensión de actualidad que trae consigo la modernización del Cuerpo para las necesidades de la sociedad española.

Maximiliano LASÉN PAZ

Introducción

La Guardia Civil, Cuerpo policial que alcanza en estas fechas los 150 años de antigüedad, es el resultado de las adaptaciones de esta institución a las exigencias del Estado, del que forma parte para administrar una parcela de su capacidad de coacción y, en cierto modo, a las demandas recibidas de la Sociedad.

La historia del Cuerpo expresa las luchas, el progreso, las contradicciones, la vida de nuestro país en este devenir, tanto en cuanto instrumento de políticas estatales como en servicio público socialmente útil, lo que explica su supervivencia. (El Cuerpo de Carabineros, fundado en 1829, se fundió con la Guardia Civil por ley de 15-03-1940, en plena situación autárquica y de control exhaustivo de fronteras, no por ser innecesario sino por decisión de oportunidad política de aquel régi-

men, que con esa decisión y otras complementarias neutralizó las referencias a sus pasados profesionales anteriores).

El viejo reglamento que organiza la Institución —y se mantiene casi literalmente hasta hoy— configura a la Guardia Civil como un servicio del Estado, con una organización burocrática y guiado por principios abstractos: el honor es la principal divisa, el prestigio, la fuerza moral, la moralidad, el deber...valaderos para cualquier contexto social y adaptables, por lo tanto, a las diversas situaciones sociopolíticas, sin perder su vocación y talante de servicio público (si bien el contenido de este concepto ha variado de tener un acento estatal a un acento más cívico) y su carácter de Cuerpo subordinado a la autoridad civil, judicial y militar.

La Guardia Civil ha carecido de autonomía desde su fundación, su-

friendo una “colonización militar” en sus mandos superiores, que se amplió con Franco a la estructura de su organización directiva, y que ha sido sustituida hasta el presente (están por ver las correcciones que se introduzcan por la nueva Dirección a la vista de los excesos de poder del Sr. Roldán y sus asesores) por un staff profesional del Cuerpo regido por el Director General, que centraliza el poder de decisión, administrado en gran parte por sus asesores civiles y, para lo cotidiano, por la organización jerárquico-burocrática del Cuerpo.

La obediencia jerarquizada y ciega que se exigía en los antiguos códigos de disciplina heredados de Carlos III, ha pasado hoy a ser, en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas sancionadas por S. M. Juan Carlos I, “adhesión racional del militar a sus reglas, fruto de la subordinación a valores superiores”, pasando del concepto medieval de obediencia-sumisión al señor, al racional weberiano, típico de las organizaciones burocráticas modernas.

Desde los tiempos de la “transición política” se ha venido difundiendo una visión negativa del militar y de lo militar, medio de control social sutil al que se acusaba —falsamente, como demuestran los historiadores del franquismo— de detentar el poder político, de ser uno de los poderes fácticos en el pasado régimen. Los acontecimientos en la Ex-Yugoslavia han evidenciado la necesidad de que España cuente con unas FAS adaptadas a los conflictos actuales, en cuya resolución España es solidaria. El uso de la fuer-

za, lamentablemente, sigue siendo necesario para arreglar conflictos.

La cuestión es su adecuado control, como del resto de los aparatos e instituciones con poderes, por la sociedad civil. La mera lectura de las Reales Ordenanzas evidencia el componente cívico y de subordinación a la autoridad civil que preside la existencia y organización de las Fuerzas Armadas o de cualquier Institución Militar como la Guardia Civil que se guíe por tales principios, en que la Constitución aparece como fuente a la que se subordina la Institución Militar (art.11 de las Reales Ordenanzas).

Examen de la organización

1. Los valores de la organización

La organización ideológica de la Guardia Civil —siguiendo la terminología de J. Dickson sobre organizaciones burocráticas— se amplía con las normas y principios de la Ley Orgánica 2/86 de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, que en su art. 5º recoge gran parte del código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (Resolución 34/169 de Naciones Unidas y Resolución 690(1979) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, relativa a la Declaración sobre la policía), asumiendo una ética y principios de organización coherentes con una sociedad democrática respetuosa con los derechos del hombre. Y se completa con los valores heredados de la tradición del Cuerpo, que no han sido desalojados por los que se reciben del medio social actual, más los que elabora el Cuerpo en cada co-

yuntura para responder a las situaciones a que se ve confrontado. Estos valores que guían la conducta actual de la organización y sus miembros, modulando la vigencia del código formal de valores, están por investigar. Un análisis de las faltas disciplinarias corregidas mostraría la pauta de valoración de los cuadros y sus exigencias de socialización, como guardias civiles, a los subordinados (y de los recursos a este respecto se desprenderían los códigos que sustentan éstos). Los valores en cuanto a la tarea, ante la falta de una demanda social efectiva de un estándar de calidad, permiten la primacía de los de tipo formalista de puntualidad, presentación, disciplina externa, requisitos en la presentación/redacción de documentos y mejoras estadísticas exigidas jerárquicamente, no habiéndose todavía generalizado suficientemente las nociones de servicio a la comunidad, relación con la comunidad, coste/eficacia, evaluación de los servicios y de la utilización de los recursos, relaciones públicas, eficiencia, objetivos... que constituyen el reflejo de una organización modernizada. Lo cual es indicativo de falta de garantías en la optimización de los recursos y de grandes costes personales e institucionales para lograr cubrir las misiones asignadas.

Pero éstos son valores de los cuadros. La base, a falta de políticas de motivación (basadas en estímulos por la tarea o la carrera y los destinos), se rige por las ventajas que pueda lograr en horarios o tipo de tareas, descansos, pasar de destinos de calle a burocráticos... es decir, valoran la calidad de vida (valor social actual),

tienden a acercarse a las poblaciones o regiones de nacimiento para acercarse a la familia, los valores familiares son muy potentes, dado el relativo aislamiento social del Guardia Civil, por el propio efecto de las tareas policiales, al que se suele sumar la ubicación de los cuarteles en extra-radios, y la propia separación que proporciona el cuartel respecto al vecindario.

Cada vez más la profesión no es tanto una vocación como un contrato: prestación de unos servicios por una remuneración (valor social actual que se refleja también en la opción del Ejército profesional) y, por tanto, separar la vida profesional de la particular (algo que no está delimitado en la LOFCS, que en su art. 5º.4. señala una dedicación profesional que va más allá del horario de servicio en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana; el articulado de esta Ley Orgánica de 13-3-1986 todavía no ha sido desarrollado reglamentariamente para la Guardia Civil, por lo que hay muchos aspectos susceptibles de desarrollo, interpretación y de reducción de ambigüedad). No obstante, la profesionalidad es un valor cotizado entre los jóvenes guardias civiles, que buscan dentro de las especialidades de servicio una mayor cualificación. Posiblemente existan constelaciones de valores dependiendo de la edad y de los años de servicio.

2. Una burocracia de desarrollo espontáneo

La Guardia Civil, como organización burocrática del Estado que debe

de cumplir unos fines, puede ser descrita con respecto al tipo weberiano de burocracia como una burocracia imperfecta, pues si bien cuenta con servicios y competencias bien determinadas por las leyes y reglamentos, carece sin embargo de un reglamento que especifique sin ambigüedades (o con pautas para dirimir las) el marco de las relaciones y atribuciones jerárquicas internas y externas, así como el nivel de cooperación con otras instituciones, policiales o no. No disponiendo claramente de los poderes necesarios para el cumplimiento de sus misiones, algo que debería de estar estrictamente reglamentado para transparencia en las responsabilidades de los distintos niveles de mando profesional o político, y con respecto a las demandas de la comunidad o de otras instituciones.

Aunque el guardia civil está protegido en el desempeño de sus funciones de manera estatutaria, esta falta de reglamentación le enfrenta con excesiva frecuencia a discrecionalidad en el desempeño de sus tareas. Ésta le acarrea responsabilidades o sanciones no esperadas ni deseadas y da lugar, además, a falta de homogeneidad de criterios, no justificada por la diversidad de situaciones.

Los guardias civiles, como consecuencia de la "organización ideológica", del sistema de incompatibilidades para ejercer otras actividades y del sueldo, se constituyen en servidores del Estado de por vida, siendo este servicio su profesión principal. Lo que no obsta para que en todos los niveles haya quien trate de ampliar su capacidad laboral, sobre todo en ámbitos ur-

banos, donde hay una mayor incitación a disfrutar de bienes de consumo y donde la carestía de la vida empuja a complementar la economía, no siempre suficiente. Esto es algo que la jerarquía persigue, pero con desigual intensidad dependiendo de la demanda social y de cada situación particular del padre de familia, controlando estas situaciones más a través de medios informales que disciplinarios.

El Cuerpo debería de constituir, por supuesto, una jerarquía de funciones (sigo con las notas definitorias de M. Weber), expresadas en los diferentes niveles de mando y de jerarquización de unidades y servicios. Pero la dinámica de las burocracias a reforzar su estructura monocrática y de centralización tiene cumplida expresión en la Guardia Civil, en la que se pueden leer todas las tendencias perversas de las organizaciones burocráticas, con una centralidad progresiva, conducente a dejar vacíos de contenido útil los niveles intermedios por dos vías: los niveles territoriales por absorción jerárquica y los funcionales por absorción técnica del centro.

La adaptación al Estado de las Autonomías ha dado un último impulso al crecimiento burocrático, territorial y funcional, de la organización (aunque se conoce el proyecto de disminución de mil Puestos, para acomodar el despliegue territorial a los cambios demográficos y a la estructura socioeconómica del país). Pero esta adaptación no supone todavía, en paralelo a la descentralización autonómica, una descentralización en los niveles de decisión; es una segmentación mecáni-

ca, ya que las decisiones siguen centralizadas en la Dirección General.

Después de la Guerra Civil (con la creación de la Jefatura de Especialistas, que acoge los servicios de resguardo fiscal del anterior Cuerpo de Carabineros y con el desarrollo del Servicio de Información), aparecen en la Guardia Civil los primeros servicios que dan lugar a una organización funcional que atraviesa la jerarquía territorial tradicional. Sigue la Agrupación de Tráfico al final de los 50, llegando hoy a contar, además, con los servicios especializados de Policía Judicial, Desactivación de Explosivos, Agrupación Rural de Seguridad, Montaña, Protección de la Naturaleza y del Mar, que confieren a la Guardia Civil una potente polivalencia de servicios operativos con la función técnica centralizada, correspondiendo a la unidad territorial su utilización, dentro de los límites señalados por el mando funcional.

3. La función de personal: un paraíso de "residuos" paretianos

El reclutamiento de los funcionarios, aunque realizado mediante pruebas objetivas por concurso-oposición, en exámenes y con diplomas que acreditan formaciones especializadas o adaptadas a los servicios, en la Guardia Civil está lastrado por la oscilación de la demanda, que ha impedido de un año para otro la homogeneidad de nivel, y por el proceso, que no garantiza en todos los casos una selección adecuada al perfil profesional

que se precisa. No estando estas tareas en manos de técnicos sino de los propios cuadros de mando, en última instancia.

El calado de la igualdad de oportunidades como consecuencia de la creciente democratización de nuestra sociedad, nos ha traído la mujer al servicio a partir de 1988, en una proporción del 7% de cada promoción de acceso (JAR COUSELO, 1994).

Los procesos de formación necesitan profesionalizarse para lograr los rendimientos pedagógicos adecuados y a costes mínimos (entendiendo con Schumacher que "el hombre es un recurso escaso y la economía tiene por misión respetar la escala humana"), careciéndose de una evaluación científica de estos procesos, que están pendientes de adaptarse a los desarrollos de la Ley 17/89 reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, siguiendo la modernización ya iniciada por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo Nacional de Policía.

El relativamente poco calado de la actividad docente dificulta una rápida socialización como guardia civil del personal de nuevo ingreso, no produce tampoco una difusión eficiente de los contenidos que se imparten, ni se está en condiciones de detectar y neutralizar errores, ideologías o valores interferentes. Se carece de un aparato pedagógico que prolongue y estimule la formación permanente en la unidad, por lo que la formación se desenvuelve de manera bastante autodidacta y aleatoria, careciéndose de la información necesaria y de control científico sobre aspecto tan definitivo en una institución de servicio público. Sólo los

que intentan hacer carrera o entrar en alguna especialidad son reciclados, quedando más de un 50% de los efectivos sin volver a pisar un centro de enseñanza desde su ingreso en el Cuerpo. Los Oficiales de promoción interna son los mejores clientes de la enseñanza, pues pasan al ingreso y para los siguientes ascensos (Cabo, Sargento, Oficial y, algunos, a Comandante), además de pasar por alguna especialidad si les ha interesado. Pero no ocurre lo mismo con los Oficiales de carrera, que pueden llegar a Coroneles habiendo hecho solamente un curso de unos 6 meses para ascender a Comandante, a los 15 años de iniciar su vida profesional, con lo que mal pueden seguir la evolución social y tecnológica. Situación que se palía en parte a nivel particular, con estudios universitarios o de Estado Mayor en el Ejército, pero que no son estudios directamente enfocados a una alta cualificación en las responsabilidades que competen a la Guardia Civil; quedando pues también en manos del azar el reciclaje de estos cuadros superiores, lo que parece no ser lo más conveniente para una organización racional que tiene unos fines de interés público.

La posibilidad de ascender mediante criterios objetivos y no por discrecionalidad de la autoridad es una característica que no se impuso en las clases de tropa y Suboficiales hasta después de la Guerra Civil y que, a partir de la citada Ley 17/89, contará además con la promoción por selección, añadida a la actual de méritos objetivos (concurso oposición y cursos de promoción) y antigüedad. Ese tipo

de promoción, utilizado hasta el presente sólo para el ascenso a General, introducirá una pauta de racionalidad nueva, cuyos resultados no deseados están por ver, ya que el mérito objetivo puede pasar a un segundo plano, y, por economía de esfuerzo, cultivar mejor las relaciones que la profesional dedicación al servicio de la comunidad.

El derecho de la autoridad a controlar el trabajo de los subordinados es la base de la organización jerárquica, más que la jerarquía en los niveles de decisión, deslizamiento burocrático del Cuerpo como consecuencia de la centralización y concentración de poderes. Aunque aquel derecho no se traduce en un control eficiente de la calidad del trabajo, sino de sus aspectos formales de ejecución que, a su vez, consumen una gran cantidad de energía y tiempo traídos del servicio real al público que es objeto de la Institución. Así la comunicación interna no ha cesado de crecer, inundando todos los medios. Primero la capacidad de mensajes escritos, luego el teléfono, el telex, la radio, la red informática, el fax. Así se llega a una gran cantidad de información redundante o no aprovechable. Cada medio supone para las unidades inferiores una carga de respuestas múltiples a demandas superiores, con una circulación mínima de información descendente de retorno, aprovechable en tiempo real. Hoy, emulando a lo ocurrido con la máquina de escribir en los años 50 y 60, las oficinas se empiezan a dotar particularmente de PCs para economizar tiempo y poder responder a las demandas superiores y del servicio:

La completa separación entre la función y la persona que la ocupa, característica del funcionariado moderno, sufrió un cierto salto atrás durante el régimen de Franco, en el que se propició un cierto "patrimonialismo" del puesto o del cargo, ya que se podía ostentar hasta el ascenso. Continúa una cierta inercia al respecto, sin haberse señalado límites racionales que contrapesen la tendencia a la rutina y que mejoren el acopio de información de los cuadros en su carrera, pasando por diversas unidades y servicios para garantizar su mayor eficacia. Con ello se evita también la tendencia a la feudalización de la organización burocrática, con la creación de nichos de poder que dificultan la buena circulación jerárquica de la información y las decisiones. Esta rotación en los destinos de responsabilidad lo viene realizando la Marina respecto a los embarques, para garantizárselos a todos los cuadros. También en la Gendarmería francesa, con una cultura muy desarrollada de la división y el contrapeso de poderes, se limitan a tres años los destinos en su Dirección General, lo que les garantiza además un perfecto conocimiento en los servicios centrales de los problemas del terreno.

Se cumple el requisito de las organizaciones de la remuneración regular y el retiro cuando se deja el servicio del Estado, con jerarquía interna de sueldos según la importancia de las responsabilidades, homologadas con el resto de la Administración Central (aunque las diferencias con otros Cuerpos autonómicos o municipales introduce un elemento de distorsión en la imagen propia del menos favore-

cido, la Guardia Civil en este caso, con mayor cantidad de horas trabajadas por igual o menor salario); así la distribución de la prima de productividad sirve más para detectar, en los criterios y atribución, las corrientes de poder interno que una jerarquía en el esfuerzo o la calidad de tarea y trabajos rendidos, por lo que es un índice del grado de racionalidad de la organización. Algo que no es exclusivo sólo de la Guardia Civil.

La remuneración se complementa con salario en especie para sólo el 50% aproximadamente que cuenta con vivienda oficial, lo cual añade un elemento aún más fuerte de diferenciación que las gratificaciones, y que tiene un reflejo directo sobre el servicio público, ya que en las plazas que no cuentan con vivienda se produce una mayor rotación del personal y se cubren las vacantes con más dificultad. Dado el tipo de inversión a largo plazo en acuartelamientos, es donde más se reflejan las irracionalidades de la organización, pues se carece de un Departamento de prospectiva que pueda seguir en el medio plazo las evoluciones socioeconómicas para implementar las políticas de inversión correspondientes o las adaptaciones progresivas del despliegue y de las estrategias de servicio para optimizar los resultados, tanto en las misiones encomendadas como de los recursos utilizados.

4. Un estilo muy burocratizado de dirección

Las características que definen la forma de dominación legal que es la

burocracia se complementan con la existencia del Jefe (o instancias superiores) legal, obligado a respetar el orden impersonal del derecho y a orientar su actividad. Es el viejo caballo de batalla de la administración española como señala el profesor NIETO (1980:150): los funcionarios obligados a delinquir para que la administración funcione, debido a la mala factura de leyes de difícil cumplimiento.

El Cuerpo no escapa a esta situación, que además complica con la emisión de "legislación" propia, las Ordenes Generales que dictan normas más de una vez contrarias a derecho y, en muchos casos, producen el retraso en la aplicación de las leyes hasta que la Orden General no da normas para su adaptación al Cuerpo, configurando a la Guardia Civil como un "ghetto legal", pues las "adaptaciones" suelen tener un talante restrictivo de los derechos reconocidos. Con la creciente democratización de la Institución se recurren más las decisiones y se va caminando, no sin dificultad, a la aceptación de cotas mayores de legalidad en las relaciones internas (restricciones que han contribuido a abaratar el precio de la Guardia Civil, ya sea disminuyendo sus dietas, no abonando servicios nocturnos, forzando aumentos de tiempos de trabajo o la asunción particular de gastos oficiales de equipo o mantenimiento).

El corolario de la jefatura legal es que el subordinado no está sujeto a someterse más que en las condiciones previstas por la ley, lo que genera para los mandos del Cuerpo, sobre todo los intermedios, el dilema de optar entre las necesidad de dar un servicio

que se demanda y la disponibilidad de personal para efectuarlo, ya que se legisla sin mirar al presupuesto y, tradicionalmente, se dan órdenes de servicio sin calcular los costes ni los medios. "Todo se suple con celo", pero en el límite alguien paga siempre: o el servicio, por insuficiencia o mera apariencia, o el eslabón más débil. Las apreturas presupuestarias actuales han hecho saltar a la prensa los deslizamientos burocráticos que han provocado la falta de combustible en alguna unidad, lo que impedía o dificultaba la prestación de un servicio, incumpliendo la razón misma de existir: servir a la comunidad, garantizando su seguridad o auxilio.

La organización presupone la existencia de una organización técnico-lógica (organigramas, niveles de decisión, vías de comunicación jerarquizadas, niveles de empleo de los medios) y de una organización técnica de los medios que contribuyan a la elaboración del "producto final" de la calidad pretendida (DICKSON). Y esto requiere una reflexión cualificada sobre el modo y oportunidad de uso de los recursos. Así se lograría la efectividad de los objetivos propuestos, previendo y contrarrestando los deslizamientos burocráticos para autoservicio de la organización. Así, por ejemplo, la utilización de la informática centralizada se vuelve un obstáculo para el servicio, desde el momento en que hay horas de demora de acceso por parte de la periferia. Otro ejemplo, el ahorro de hombres y tiempo en reparaciones de vehículos en talleres particulares de la localidad, frente a la necesidad de contar con medios propios

de mantenimiento y reparación para caso de emergencia. Se exigen respuestas moduladas y no decisiones universales, que dan rigidez a la disposición de los recursos o producen deseconomías.

5. Un grupo humano con la doble carga de una burocracia exigente y una demanda social débil, pero creciente, de servicios

La organización humana (que comprende tanto al individuo en sus sentimientos y valores como su experiencia personal en las diversas tareas y la experiencia recibida del exterior) de la institución está por estudiar; también lo está la red compleja de relaciones entre los componentes de los diferentes grupos (Jefes-Oficiales-Suboficiales-Clases, Especialidades, operativos-burócratas, etc) que nos introduce en la noción de organización social del Instituto. En ella hay que incluir el intercambio con el medio social (de local a nacional, ya a internacional) o el específico de cada función particular del servicio (cazadores, montañeros, usuarios de vehículos, delincuentes...) y el de cada componente del Cuerpo, con su ámbito familiar y vecindario. Esta organización humana, que numéricamente multiplica la plantilla por más de tres, genera un amplio campo de trabajo social interno (información, asistencia social, asesoramientos) que justifica la urgencia para la creación en plantilla de las unidades, o para determinado número de personas y área geográfica, de trabajadores sociales

profesionales, dadas también las variables de dispersión, aislamiento geográfico y de habitat y la diversificación de administraciones.

La organización social (definida formalmente a través de los reglamentos, del conjunto de normas e instrucciones de funcionamiento y de políticas de personal, presupuestaria, etc.) se completa con la "organización informal", producto de los intereses particulares de los miembros individuales y de los grupos que se forman (mandos, unidades, área de trabajo...). Este aspecto de las organizaciones es a menudo olvidado, ignorado o denunciado, pero sin él ninguna organización formal sobreviviría largo tiempo: las relaciones de amistad abrevian plazos, agilizan expedientes, adelantan datos necesarios o negocian la información necesaria para tomar una decisión; los miembros activos de las oficinas adelantan comunicaciones a sus homólogos o resoluciones que no llegarían a tiempo por correo. Cuanto menos funcionen los mecanismos formales jerárquicos, de comunicación o los medios técnicos (correo postal, teléfono, fax) y lógicos (organigrama) más son necesarios los mecanismos informales. Aunque el almacenamiento de cuotas de poder en la Institución deben ser moderados por la organización formal. Es algo que en la Guardia Civil se hace de una manera intuitiva, sin análisis previos de las situaciones, en confrontación de poderes, sin saber que la organización formal e informal son dos dimensiones interdependientes de la interacción social en la Institución (así la eliminación de un bar puede ser catastrófica en el ámbi-

to de la comunicación y por tanto de la organización, aumentando la dificultad de coordinación interna, lo que ha ocurrido).

De las quince proposiciones de Ch. Barnard que caracterizan la naturaleza abstracta de las organizaciones, retengo las que se refieren a la organización eficaz, manteniendo el equilibrio de las actividades y dando suficiente satisfacción a los individuos que las realizan. Esto apunta a que una organización que cumple funciones coactivas y represivas debe de equilibrarlas con otras que eleven el nivel de satisfacción, legitimando suficientemente estas acciones para disminuir su carga de desagrado y potenciando otras formas de acción compensatorias como las que establecen buenas relaciones con la comunidad (auxilios, asistencia, cooperación en actividades cívicas, etc). Esto es algo que debería estar regulado formalmente al estructurar los objetivos de las unidades y servicios. La imagen del guardia hosco es el fruto de una prolongada y desequilibrada relación con su profesión.

6. Falta de liderazgo efectivo: se manda pero no se motiva

El desequilibrio de una organización, debido a dificultades en la cooperación, se origina en los estereotipos de los líderes o responsables de las organizaciones formales, los mandos, que pervierten el juicio adquirido en la resolución de problemas que respeta los principios de la teoría de la organización (para nosotros, militares, de la organización militar, bien expre-

sados en las RR.OO.) Estos estereotipos son los que convierten los principios militares —profundamente cívicos, racionales y legales— en militarismo, quedándose sólo con la carcasa de “la manera de ser militar”. Esto es lo que ocasiona rigideces que impiden el trabajo de los hombres o unidades subordinadas por puntilliosidad o formalismos innecesarios, les recarga con deberes adicionales de comunicación, limita la capacidad racional de iniciativa (no concediendo los niveles de responsabilidad inherentes al escalón o cargo subordinado o absorbiéndoles funciones) lo que redundo, por añadidura, en una desvalorización del subordinado y, por efecto “boomerang”, del propio mando. Contra estos defectos no están vacunados los cuadros de la Guardia Civil.

BARNARD entiende la función de dirección como la coordinación de los esfuerzos de cooperación que un sistema requiere —pongamos, el Cuerpo— para lo cual necesita de un sistema de comunicación. Se supone la existencia de puntos o centros de interconexión, que no puede ser operativo más que si esos nudos están ocupados por responsables ejecutivos con capacidad de decisión. Esto no es siempre evidente en nuestra Institución, con una corriente de acumulación de decisiones hacia el Centro, combinada frecuentemente con una inhibición hacia los subordinados, pues hay excesiva ambigüedad en las facultades de cada nivel, al faltar su definición formal eficiente y la condena expresa, con persecución incluida, de la retención de información útil para cualquier parte del conjunto. Es la

La Guardia Civil, una organización para el control social

necesidad bien descrita por Alvin TOFFLER.

La responsabilidad directiva es el factor estratégico de la cooperación humana, por lo que es exigible una atenta supervisión para garantizar su correcto funcionamiento con el personal de perfil adecuado y con los nudos de la red de mando en el nivel idóneo. No estaría de más el pasar periódicamente una auditoría externa que evalúe el sistema, o bien cuando se detectase cierta categoría de problemas (la Gendarmería instituyó este método en 1989 a raíz de unos problemas de mal funcionamiento que saltaron a la opinión pública). De cualquier manera, la creación de una Inspección, a nivel de Subdirección General, generará frutos de interés para el Instituto si sus informes, con los asesoramientos técnicos que precisen, son atendidos.

La característica de una organización tan vasta como la Guardia Civil, por su volumen de efectivos (65.000) y la dispersión espacial por todo el territorio nacional, desde pequeñas localidades a capitales, es la compleja red de organizaciones formales que constituyen sus unidades operativas, planas mayores, centros docentes y unidades de servicios. Así se compone la arquitectura social del Cuerpo, con una jerarquía territorial desde la cúspide en Madrid de la Dirección General, apoyada en siete Zonas que regulan las actividades de sus Comandancias, una por provincia, excepto en Asturias, Barcelona y Cádiz con dos. Cada Comandancia distribuye su territorio en varias Compañías, y éstas, a su vez, en tres o cuatro Líneas con tres o cuatro Puestos.

El Puesto es la unidad básica territorial de servicio y son unos 3.000.

El elemento estratégico de la integración social de esta red es la adecuada promoción y selección de sus responsables, guiada hasta hoy principalmente por aspectos técnicos y morales, y que reclama ya atender las necesidades de un todo cooperativo. J. M. y J. COHEN son pesimistas respecto a estas organizaciones: la complejidad de sus procedimientos, de su estructura, de sus diversas limitaciones vuelven toda dirección racional difícil o imposible. Se tratan a los individuos como masa anónima (los célebres "números") y no se dispone en tiempo útil de las informaciones adecuadas sobre el material humano que tienen a su cargo (no es un consuelo precisamente ver que la Guardia Civil está atrapada en el caso general que describen).

El orden y consenso que caracterizan a las organizaciones modernas son contestados, ya que se acompañan de desigualdades en las posiciones, funciones y responsabilidades tanto de los individuos como de los grupos, a lo que se añade (MERTON) la codificación restrictiva de la vida profesional, que impide dar respuesta ágil y precisa a las necesidades del ciudadano o a la comunidad que se sirve. Por lo que no se puede ignorar la importancia de los conflictos, instancias de representación y procesos de negociación, aspectos sobre los cuales el Cuerpo carece de una investigación y para los que no cuenta con otra experiencia que la particular de cada actor, sin una reflexión en profundidad al respecto, aunque en organizaciones

homónimas extranjeras ya se han introducido institucionalmente con éxito órganos de información, representación y negociación transversales a los niveles jerárquicos.

Las organizaciones que como la Guardia Civil tienen un origen suficientemente lejano como para ser considerado un dato inmutable en el paisaje institucional, se autoconsideran imprescindibles y estables, aunque la experiencia ofrece la lección de que se transforman (la Guardia Civil posterior a la Guerra Civil con respecto a la anterior) y algunas desaparecen (el Cuerpo de Carabineros en el seno de la nueva Guardia Civil) y otros aparecen "ex novo" como la Ertzaintza. Se revisan los métodos de trabajo, se modernizan los equipamientos y se renueva su personal o se reestructura su implantación territorial y se amplían o reducen actividades. En el ciclo vital de las organizaciones está omnipresente el cambio, característica de las sociedades contemporáneas, pero hoy se puede decir que es un entorno turbulento lo que caracteriza la coyuntura. Como consecuencia de la "aceleración del ritmo del cambio" estamos en un período (M. CROZIER) en el que la crisis está destinada a ser permanente, y en el que la calidad esencial de toda estructura institucional deberá ser la capacidad de adaptación y de cambio. Esto exige al Cuerpo no sólo dotarse de los órganos de proyección adecuados, sino instaurarse en esa cultura, tanto para que el cambio no desemboque en el caos, como para que el proceso ininterrumpido de adaptación se realice con los menores costes y se evite perder el tren de la

historia centenaria de su servicio al país.

7. La subcultura profesional

La Guardia Civil no es una institución total (E. GOFFMAN), le falta el aislamiento social de un internado que proporciona el aislamiento físico sobre el entorno; pero aunque la organización ideológica proporciona unos códigos particulares para la vida y la acción profesional, parece excesivo el otorgarle ese estatus de mundo cerrado.

La subcultura profesional —entendida como sentimiento de pertenencia e identificación de grupo con problemas comunes, manera particular de ver el mundo y reacciones parecidas respecto al entorno social, que podría caracterizar también lo que se conoce como "espíritu de Cuerpo"— está en crisis. Los Cuerpos policiales están inmersos en sociedades abiertas, donde se hace más difícil su control social a través de la organización ideológica, pues como asienten los criminólogos "realistas", es la sociedad la que controla al cuerpo policial, y no al revés (I. TAYLOR 1975:66). En la Guardia Civil también se evidencia, con la entrada de las nuevas cohortes que aportan los valores de la juventud, de la sociedad nueva, por el efecto de la influencia familiar y, sobre todo, por la inmersión social del Guardia Civil, ya que menos de la mitad no viven en cuarteles.

El espíritu de cuerpo —que resume esta subcultura profesional y es reflejo de un alto grado de solidaridad in-

terna— se cuartea por la propia división territorial de la Institución (inmersión en culturas distintas), las diversas especializaciones del servicio (Tráfico, Policía judicial, GRS, SEPRONA... con saberes, problemáticas y riesgos diferenciados y trato con poblaciones distintas). Sin embargo se mantiene una cierta solidaridad que se reconoce en el “compañero”, sentimiento que se extiende también al resto de los Cuerpos policiales con referencia a la tarea.

La naturaleza del trabajo policial (guardián, observador, cuidador de la comunidad) produce un sentimiento de externidad y una posición de estar enfrente, que se refuerza por la comprensión del policía como alguien con poder, diferente en su uniformidad y cuyas normas de comportamiento son independientes de las del grupo social. No obstante, en la interacción cotidiana, la comunidad trata de neutralizar esa capacidad de coacción y le va dando su visión del mundo, sus valores, llegándose a un “status quo” en que todos saben cuáles, cuándo, dónde son perseguidas o permitidas ciertas conductas. Status quo que es preciso recomponer cada vez que hay rotación en el personal de la Unidad, momento en que se tiende a entrar en conflicto y a aumentar la distancia social con la comunidad.

Las características de trabajo (peligro, autoridad, eficacia) y el fenómeno terrorista en nuestro país por lo indiscriminado de sus asesinatos y la forma alevosa en que se producen (aumentando las cotas de autoprotección frente a los peligros a los que habitualmente se ven confrontados los Cuerpos policiales) contribuyen a ge-

neralizar la restricción del trato con estas “amistades peligrosas” y, por tanto, a su aislamiento (que en los momentos álgidos llegó a afectar a sus familias y viviendas), impidiendo que las reglas de trabajo coincidan con las reglas de amistad. Esto produce un aumento de la solidaridad interna y un cultivo más acendrado del espíritu de cuerpo.

BUCKNER señala cinco factores característicos de la subcultura policial: la disimulación, la solidaridad, la desconfianza, la astucia y el conservadurismo. Configuran una estrategia de defensa en la medida en que no son coincidentes con la cultura circundante, ya que el cuerpo policial —Guardia Civil en nuestro caso— está sometido a demandas contradictorias (obtener información/demandas éticas, obtener apoyo público/respeto de los reglamentos, sensibilidad al cambio político/no politización, técnicamente eficaz/políticamente consciente, contacto con las personas más/menos respetables... que ya se reflejaban en nuestro viejo Reglamento: “El Guardia Civil será prudente sin debilidad, firme sin violencia, y político sin bajeza y no debe ser temido sino de los malhechores”).

Esta situación límite entre situaciones contradictorias y conflictuales presiona constantemente tanto al Instituto como a sus miembros. Por lo que el Cuerpo tiene que tomar posición sobre cuestiones morales contribuyendo a la sociedad a decidirse, constituyéndose en referencia ética, sobre todo después del descenso a los infiernos que se ha producido a partir de la mitad de los años 80.

Entre el estado y la sociedad

La preocupación de legitimación local es para PH. SELZNICK (1945) lo que conduce a los responsables de la institución a establecer relaciones muy estrechas con ciertos grupos de interés o de presión, algo a lo que es difícil sustraerse. Las conclusiones de su investigación se podrían adoptar tanto para los Puestos como para las Unidades superiores del Cuerpo, pues “la acción social está siempre mediatizada por estructuras humanas que dan nacimiento a nuevas necesidades y poder y se interponen entre el actor y su objetivo”. La difusión de éste y otros hallazgos del conocimiento sociológico, de manera sistemática y a todos los niveles de formación, es absolutamente necesaria para un desempeño correcto de las funciones del Benemérito Instituto.

El Estado se legitima en tanto que guardián, es decir, su control tiene que ser ejercido previamente para que funcione el contrato social, básicamente la libertad e igualdad en la competencia del mercado (“leit motiv” de la intervención de la Guardia Civil en el “affaire” de las tarjetas de transportes y de la cooperación con el Ministerio del ramo para el control de transporte por carretera, en el marco de la Unión Europea).

El Estado moderno, cualquiera que sea su talante —intervencionista, neoliberal, o corporativo (el nuestro parece que reúne características de todos ellos)— mantiene un amplio margen para el ejercicio del control: para estigmatizar, seleccionar y marginar constantemente a grandes secto-

res de la población y para mantenerlos a todos ellos dentro de la red del control (parados, pobres, inmigrantes, delincuentes).

La sociedad civil como alternativa pone el acento en la liberación frente al control, por lo que no debe de obviar el poder de los cuerpos policiales y disponer de los medios de control eficientes (la existencia de una pluralidad de cuerpos policiales es una de las estrategias útiles, basada en la competitividad corporativa), controles no sólo de carácter externo (Dirección “política”, por el Parlamento o la Administración de justicia) sino, y fundamentalmente, desde su estructuración interna que asegure una calidad de relación con la comunidad, neutralizando la discrecionalidad del poder policial.

El cuerpo policial no es simplemente una institución del Estado, sino siempre de un determinado Estado. Por lo tanto no tiene sentido la pervivencia de arcaísmos autoritarios en un Estado democrático y la inercia de las mentalidades (el “cultural lag”) debería haber sido más eficientemente combatida para beneficio de la comunidad, así como de los miembros del Cuerpo y de su organización, quedando casi a expensas de la renovación generacional y de la influencia del medio social.

El Estado Social de Derecho trae como consecuencia la necesidad de vinculación social entre policía y comunidad, y de ahí la asunción por los cuerpos policiales de tareas de cooperación y de asistencia social a todos los niveles; siendo éste el modelo hacia el que camina la sociedad española, propugnado por la Constitución, es

obvio que se precisa ajustar el modo de funcionamiento de la Guardia Civil a estas pautas, pues le falta aún camino por recorrer.

La concepción del Estado Social de Derecho nos trae, junto a la idea de represión, también la de prevención como otra forma de control para neutralizar los efectos no deseados del sistema. Es el caso de los accidentes de circulación, cien mil anuales con víctimas, que ha conducido a la firma del "pacto social" para su prevención (el 26 de abril, en el Senado). La prevención trae como consecuencia la asignación de funciones de asistencia social a los cuerpos policiales (rescates de montaña o en mar, auxilio en accidentes o averías de carretera). Es una actividad en expansión, aunque su eficacia sea muy limitada y ello desestabiliza la función de prevención. (Hay otras variables aparte de la mera supervisión policial que están ocasionando la bajada del número de fallecidos en accidentes de tráfico). La función preventiva se presenta como de difícil compatibilización con la represiva por algunos criminólogos, debido a que la represión se dirige contra el hecho (la infracción cometida), mientras que la prevención se ejerce sobre las posibilidades de que ocurra (controles de alcoholemia, que dan menos de un 5% de casos positivos, lo cual no es muy motivador, aunque sea ese porcentaje el que produce el 40% de las víctimas mortales en carretera).

La posición del policía, del Guardia Civil, situado entre el Estado del cual es servidor y la sociedad civil a la que pertenece como ciudadano, y en

la cual realiza directamente sus tareas cotidianas le produce un conflicto de roles, de manera que cuanto mayor es la distancia entre la organización política y la sociedad civil, mayor es también su antagonismo al ciudadano, por lo que su rol aparece en esas situaciones confuso e incomprendido.

Hoy día, debido a la crisis, el Estado de Derecho se ve en la alternativa de transitar entre la vía autoritaria y la vía democrática y el contraventor de este orden ambiguo cae dentro del marco policial, donde el denostado concepto de Orden Público es difícil de soslayar, aunque se trate de enmascarar bajo el de "seguridad ciudadana". El retraso en acomodar las pautas de conducta del Cuerpo a las que cabe esperar en un Estado de Derecho es coherente con la situación, así como mantener una policía de estatuto militar. La precariedad de la paz social en el mundo europeo aconseja a los Estados mantener sus gendarmerías ante amenazas tan evidentes como las derivadas de la crisis económica, de las presiones migratorias del Este y del Sur, de los nacionalismos radicales, la generación de bolsas crecientes de pobreza, el paro masivo o las redes mafiosas. Todas estas amenazas convergen para no excluir ningún instrumento de mantenimiento de la paz pública interna. Pero aún así es deseable que el Cuerpo mejore sus relaciones con la población, sus relaciones internas y la aplicación de sus recursos.

Las "operaciones de mantenimiento de la paz", auspiciadas por las NU, han extendido la necesidad de cooperar al control más allá de las

fronteras del Estado (control fiscal sobre el Danubio con efectivos de la Guardia Civil, asesoramiento y colaboración en el control de la transición política en El Salvador). El orden se ha universalizado, y el enemigo es quien lo transgrede, sin distinción de soberanías; los cuerpos policiales ante esta continuada demanda se preparan para colaborar en este servicio a la “pax romana” post-moderna.

Si la policía es un hecho ligado a la concepción misma del Estado, aparecerá identificada con un determinado sistema y penetrada de la ideología de ese sistema. Así lo demuestran las vicisitudes sufridas por la Guardia Civil a cada cambio de régimen político, siempre en la cuerda floja hasta que se imponían razones de economía y de racionalidad que le han permitido continuar en la vida institucional del país, previos los retoques y adaptaciones precisos para garantizar su lealtad a los objetivos de eficacia del nuevo Estado. Pero, además, su vinculación con el Poder Ejecutivo (“descubrimiento” de la Guardia Civil por el Gobierno socialista) se presta a que quede penetrada por la política coyuntural y que el ciudadano puede juzgar que así es, en efecto. (De ahí el esfuerzo, desplegado ante la opinión pública por todos los partidos y responsables institucionales, en separar la conducta del señor Roldán de la del Cuerpo). Esta vinculación al ejecutivo puede provocar el distanciamiento y aumento de los antagonismos entre la policía y el ciudadano.

El Estado no puede prescindir de la policía, pero ha de hacerla compatible con un sistema social abierto, en

constante perfeccionamiento y participación activa generalizada. En este sentido es en el que debe formar a sus individuos, profundizando su conciencia ciudadana, arraigada en los principios del Estado de Derecho y constitucionales que rigen la convivencia nacional. Esto implica transparencia en la actividad policial en dos sentidos por parte de la Institución: a) mostrando a la sociedad lo que hace, sus objetivos, cómo gestiona sus recursos desde el nivel local al nacional y, b) facilitando el acceso eficaz al ciudadano e instituciones concernidas para conocer el cómo y el por qué, acompañado de una revisión crítica de sus acciones. Metodología ya inaugurada y de la que cabe esperar un más amplio desarrollo.

El control social

El sistema de control social funciona no mediante patrullas policiales —aunque éstas no dejan de estar presentes como arsenal de último recurso, en el límite del control social— sino por los agujijones del castigo social: el precio a pagar por la desviación y la discrepancia (ya desde el ámbito familiar, pero sobre todo en el empleo, y más hoy con la precariedad existente); aunque la discrepancia de los que carecen de poder social se tolera (como es la situación del SUGC, a la que no se le acaba de dar carpetazo).

Para crear la situación de control es necesaria una difusión del poder, como explica M. FOUCAULT (1978). Sería abrumador sancionar a todos los infractores: se crea un grupo simbólico, material y físicamente degrada-

do, a fin de definir un parámetro duro de funcionamiento de la aceitada máquina de control (el SUGC, por ejemplo, ha influido más en reprimir la circulación de ideas innovadoras, críticas y democráticas dentro de la Guardia Civil que una acción abierta en tal sentido, y ha sido un simple efecto no deseado o previsto de la erradicación del sindicato clandestino, aunque no tan clandestino).

Las estadísticas criminales representan el resultado final del despliegue de las instituciones de control social, cuadro básico pero útil del grado de respeto por la propiedad e índice del alcance de la desorganización y el conflicto en la sociedad, a las que TONY PLATT (1973) añade como delincuencia del Estado: fondos reservados, contratos a dedo, escuchas ilegales..., por lo que el control visible de la desviación es uno de los mecanismos más eficaces a través del cual el orden social puede desplegar de modo evidente su potencia. Y lo estamos viendo.

El concepto de control social ha evolucionado con el tiempo, por lo que sería de interés la comparación de las estadísticas de la delincuencia etiquetada por el Cuerpo para ver sobre quién y sobre qué conductas ejercía su parcela de control en cada época. En los años 70 se comprende que la coerción no es decisiva para lograr el orden social, por lo que ya no todo el control es ejercido por el Estado, puesto que no es funcional, y por lo tanto los aparatos policiales tienden a perder en omnipresencia coactiva, potenciando —como ya se expresó— las funciones de prevención (creando uni-

dades de rescate de montaña, de auxilio en carretera, de protección de la naturaleza), y por otro lado cediendo parte de sus actividades de garantizar la seguridad al negocio privado.

La policía ya no es radicalmente diferente de las demás agencias sociales del Estado; es un instrumento más que reúne lo que el Estado industrial moderno ha separado. Aunque la policía suele asumir en el reparto la carga de los problemas ineludibles de la sociedad, hasta que se genera un servicio especializado o se privatiza el tratamiento de tal problemática. Así es cada vez mayor la similitud entre la labor de la policía y las nuevas profesiones destinadas al tratamiento o a la asistencia como la de psiquiatra o asistente social. Sin embargo la búsqueda de soluciones a los problemas humanos de la comunidad debe de ser una empresa conjunta, más que tarea inventada por profesionales, pues en una democracia participativa todos —el policía también— contribuyen a elevar el nivel de convivencia.

Las contradicciones sociales se resuelven en enfrentamientos y entonces el cuerpo policial es criticado, planteándose la legitimidad de su actuación o de la institución misma, sobre todo cuando los conflictos son para mejorar las condiciones de vida. Sin embargo la Guardia Civil (A.DE MIGUEL, 1994) parece que ha superado su larga tradición de resentimiento por parte de los intelectuales, ejemplificado en Lorca que la usa como paradigma del poder puro y duro. Igualmente ante las clases humildes, gozando de un considerable aprecio en las encuestas de opinión, exceptuando el

País Vasco por razones obvias (materializadas en el aislamiento social que produce el alto nivel de autoprotección, dado que son blanco preferido de los asesinos etarras y las campañas de opinión abertzales).

Una definición simplista de la eficacia policial puede conducir a una gran ineficacia en la aplicación óptima de los valores que comparte la sociedad, algo que está siempre en riesgo de ocurrir al carecer de elementos exploratorios de la realidad social, por la generación de ideologías aislacionistas (fomentadas por el sentimiento de estar aparte, funcionando como grupo separado, o por la producción de ghettos) y por la presión de la superioridad sobre el rendimiento estadístico, que obligan a buscar el conflicto en situaciones que se podrían manejar de otra manera.

Otras vías por las que el control efectivo no siempre supone control eficiente son las estrategias inadecuadas (respuestas excesivas a pequeños incidentes), falta de coordinación entre unidades, insuficiencia de la organización policial, fallos que aceleran más que detienen la situación conflictiva. De última actualidad son las vías por las que el Cuerpo Policial puede producir o motivar desviación: estimulando la ruptura de la norma por la coacción en escalada (agente provocador), tolerando o creando pequeños delincuentes como cebos para objetivos más importantes y facilitando procedimientos encubiertos en operaciones clandestinas.

Las tácticas de servicios encubiertos se están generalizando debido a cambios en las pautas delictivas, rechazo creciente de los ciudadanos a

recibir información sobre delitos (inseguridad subjetiva), a la proliferación de unidades especiales de intervención contra criminalidad cada vez menos visibles, cambios en la organización de las fuerzas policiales hacia estas tácticas (vehículos camuflados, uso de pasamontañas, no uso del uniforme), dotación de equipos sofisticados (para escuchas, visión nocturna, grabaciones). Hay que añadir el soporte judicial que autoriza el uso de los medios o de los procedimientos (la Guardia Civil fue autorizada por primera vez a vestir de paisano para intervenciones de servicio en 1935) y la presión ciudadana por cortar o mitigar la acción represiva (obliga a sustituir las tácticas de coacción por tácticas encubiertas).

Estas tácticas presentan el problema añadido de los efectos no deseados (escuchas ilegales, procedimientos contra agentes, descrédito de la institución, policías contra policías). GARY MARX (1988), que estudia la cuestión en EE.UU., concluye que hay un precio a pagar, un coste moral y que, en cualquier caso, hay que considerar el valor de la no intervención como más positivo entre los intereses en conflicto: orden/libertad, controlar al controlador, un incremento en el control social indiscriminado en el que entran más y más categorías sociales, difuminación de los límites entre sociedad y prisión (ya se ha visto de donde procede el proyecto español), de los límites entre lo público y lo privado.

Este control social que generan estos medios y estas tácticas no es el de la represión total orwelliana, sino que se produce a través de blandos e invisibles medios que penetran gra-

La Guardia Civil, una organización para el control social

dualmente en nuestras vidas. Frente a ellos la opción de policías de estatuto militar, en uniforme, de las que el ciudadano espera una actividad preventiva y que son fácilmente identificables para solicitar sus servicios, sigue siendo una opción social indispensable para la convivencia ciudadana y para contribuir a evitar el deslizamiento de poder del propio Estado.

Referencias

BARNARD, Ch. *The Functions of the Executive*
BUCKNER (1972) *Deviance, Reality and Change*

COUSELO, Jar (1994) "La mujer en la G.C." en *Revista de la Guardia Civil* 3(1994)
CROZIER, M. (1966) *Sociologie du travail*
DE MIGUEL, A. (1994) *La sociedad española 1992-93*
DICKSON, W. J. *Análisis de las organizaciones*
FOUCAULT, M. (1978) *Microfísica del poder*
MARX, G. (1988) *Undercover: Police Surveillance in America*
NIETO (1980) *La organización del desgobierno*
PLATT, T. (1973) "Perspectiva para una criminología radical en USA"
SELZNICK, P. (1945) *Grass Roots*
TOFFLER, A. *El cambio del poder*
TAYLOR, I. (1975) *Criminología crítica*

Maximiliano LASEN PAZ
Coronel de la Guardia Civil