

Elementos de análisis de los sistemas policiales

DOMINIQUE MONJARDET

Director de Investigación del Centre National de la Recherche Scientifique

179

1. INTRODUCCIÓN

La construcción de una *parrilla de análisis* de un sistema policial no es nada más, concretamente, que el estudio de las dimensiones que hay que tener en cuenta para comprender cómo funciona una policía (y que es la condición necesaria para intentar, en el caso de aquellos que están trabajando en un servicio de policía, influir sobre este funcionamiento).

Existe un punto de partida muy sencillo y que consiste en estudiar empíricamente el trabajo policial sobre el terreno, las prácticas policiales cotidianas, en otras palabras, suspender el juicio sobre lo que son o deben ser, o deberían ser, las funciones, las misiones, las estrategias policiales e ir a ver qué es lo que hacen realmente los policías, concretamente.

En resumen, se trata de contestar a la pregunta muy sencilla, aparentemente: ¿qué hace la policía? Es decir, qué hacen la suma de los agentes, de los trabajadores que pertenecen a la institución policial.

Es lo que he hecho, esencialmente en policías urbanas (los CRS ¹ y otros han hecho lo mismo en otros servicios). El Instituto acaba de publicar los resultados de una investigación sobre la PAF, tenemos unas observaciones relativamente extensas sobre el trabajo en policía judicial (Lévy, Jankowski, etc.); así, después de una decena de años de investigaciones sobre el terreno, se empieza a tener una idea bastante buena de qué hacen realmente los policías.

Pero ahora me aproximaré al tema que nos interesa y explicaré, en forma de pregunta, una de las conclusiones más notables de este trabajo de investigación.

1. Compagnies Républicaines de Sécurité NDT.

Cuando empecé mis observaciones, en agosto de 1983, en una comisaría de provincias, yo era el primer investigador francés que penetraba en un servicio de policía. Esta situación, por tanto, era poco frecuente en el campo de la investigación, porque me encontraba ante un terreno completamente virgen, sobre el cual ningún investigador no había escrito nunca ni tampoco propuesto datos, hipótesis, resultados; la información se reducía a algunas narraciones o memorias de policías, de un gran interés ciertamente pero que no son de otro orden que unos datos sociológicos.

Seguramente esto es una ventaja pero también es un inconveniente ya que no hay nada para guiar la investigación. He procedido, por tanto, de la única forma posible, es decir decidiendo considerar *a priori* el trabajo policial como cualquier otro trabajo organizado y aplicarle los instrumentos, la parrilla de análisis que había utilizado hasta entonces en mis investigaciones sobre el trabajo en el campo industrial.

Por consiguiente, he producido, a partir de mis observaciones o entrevistas durante más de un año en cuatro servicios, un análisis del trabajo policial que ahora no detallaré pero del cual retendré, entre otros, tres factores que me habían parecido entonces particularmente importantes:

- el proceso de selección de las tareas (fuerte autonomía en el trabajo)
- la inversión jerárquica
- la débil autonomía del trabajo (fuerte interpenetración vida profesional/vida privada, ejemplo de los CRS que rechazan hablar de su trabajo)

Es posible discutir la validez o la pertinencia de cada uno de estos factores, pero el momento de que quiero hablar se sitúa justamente después de haberlos captado y descrito.

Entregué los resultados de mis investigaciones y, esperando arrancar otra investigación, me dediqué al trabajo que debería haber hecho antes, que es informarme de la literatura extranjera sobre este tema, esencialmente anglosajona, y acumulativa desde hace treinta años.

Sin el ánimo de imponer una erudición bibliográfica, presento una pequeña muestra de ello:

- Westley, durante los años cincuenta en una policía de una región de Chicago.
- Manning, durante los años setenta en la MET (Londres) y en seis ciudades de los Estados Unidos.
- Ericson, al principio de los años ochenta en una policía de una ciudad mediana de Ontario, en Canadá.
- Otros autores del mismo período en Bélgica, los Países Bajos, la República Federal de Alemania, habían o han realizado el mismo trabajo que yo y -aquí es donde quería ir a parar- obtuvieron *exactamente los mismos resultados* que yo, es decir que habían descrito el trabajo policial exactamente de la misma forma. Es cierto que no exactamente en los mismos

términos, ya que cada uno se fabrica sus propios conceptos, pero sí con el mismo contenido. Así, los términos de *proceso de selección* o bien de *inversión jerárquica* son «inventos Monjardet», pero cuando X dice que la policía es «aquella institución donde la capacidad de iniciativa aumenta a medida que se va bajando en la línea jerárquica», designa exactamente los mismos mecanismos, las mismas propiedades del trabajo policial.

Al principio, esta similitud de resultados me pareció muy positiva y gratificante: había estado trabajando yo solo en un rincón, sin ningún recurso anterior sobre este tema, y llegaba exactamente a los mismos resultados que mis colegas.

Era de alguna forma una *verificación experimental* del hecho que no me había equivocado demasiado e, incluso, había afinado bastante; así, me tomé esta similitud como una convalidación de mis trabajos.

No obstante, esta similitud plantea una cuestión realmente terrible, y que ya deben haberse hecho ustedes mismos. Porque finalmente, estas otras policías en las cuales observamos las mismas características del trabajo policial son unas policías belgas, inglesas, canadienses, americanas, etc. O sea, unas policías con unas formas organizacionales y unas estructuras extremadamente diversificadas, incluso a veces opuestas. En América del Norte y en Bélgica encontramos unas policías municipales, en la RFA y en Gran Bretaña, policías regionales, en Francia, una policía centralizada. Incluso algunas de estas policías, como la policía de Londres en 1829, han sido concebidas y organizadas explícitamente en oposición con el modelo de policía de Estado francesa, designado como revulsivo, y el carácter municipal de las policías es aún hoy considerado en América del Norte como una garantía esencial de las libertades públicas.

Sin embargo, si existe esta oposición en las intenciones, los criterios y los proyectos políticos en primer lugar, y también en la organización, observamos en la práctica una perfecta compatibilidad de las actividades y las prácticas policiales; entonces, cabe creer que *alguien* se equivoca:

- o bien existe en la propia naturaleza de las tareas policiales unas dimensiones estructurales que se convierten hasta tal punto prioritarias sobre las formas organizacionales que éstas se transforman en secundarias, y es el político el que se equivoca cuando cree que ha construido una policía diferente;
- o bien la diferencia entre las policías municipales de América del Norte y una policía de Estado sobre los modelos de los países latinos es efectivamente sustancial, y el que se equivoca es el sociólogo: cuando cree discernir similitudes, tal vez sólo observa lo más trivial, su enfoque se desvía, y una parte significativa de la realidad policial se le escapa cuando se limita a observar las tareas cotidianas de los agentes.

Como siempre, la verdad está a medio camino, y es verosímil que el político se equivoque cuando cree que la organización es omnipotente, y el soció-

logo desconoce algunas de las dimensiones esenciales de la función policial cuando localiza su atención únicamente sobre el trabajo de los agentes de ejecución.

Pero, para llegar más lejos en el esclarecimiento de este dilema, es necesario efectivamente intentar reunir el conjunto de las dimensiones pertinentes a la comprensión del funcionamiento de un sistema policial, y es lo que ahora voy a intentar hacer.

2. LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA POLICIAL

Considerar a la policía como un trabajo, o práctica, es considerarla como producción, es decir, en una referencia a una organización de trabajo que, como toda organización, tiene dos caras.

- La cara *funcional*, es decir, la organización del trabajo propiamente dicha, la disposición particular de los recursos humanos y materiales para realizar una tarea, una producción. Como tal, la policía es efectivamente susceptible del mismo análisis que cualquier fábrica o servicio, y podemos estudiar en ella en los mismos términos los movimientos de especialización o de polivalencias.
- La cara *burocrática*, la disposición de reglas y de relaciones sociales que hacen que gran parte de realidad de la organización se escape y vaya más allá de las normas que la rigen. Es el paradigma de la «huelga de celo»: ninguna organización funciona sin reglas formales, pero si se decide respetarlas todas y en todo momento, la organización se bloquea instantáneamente, y es necesario suponer entonces, para explicar que funcione a pesar de todo, la existencia de una red de normas informales, no escritas, pero sí compartidas y sancionadas. El análisis organizacional o teoría de la burocracia no es más que el hecho de situar estas normas informales y las relaciones complejas que mantienen con las normas formales.

He aquí un nivel de observación y de análisis de la policía que está bastante bien delimitado y estudiado por la sociología del trabajo y de las organizaciones, y es probablemente en referencia a este nivel donde se establece la comparatividad de las tareas que he evocado.

Pero la policía, toda policía, es algo más que una *organización*, es también una *institución* –lo que todo el mundo sabe pero de lo cual no todo el mundo saca todas las consecuencias– y, en tercer lugar –y es la dimensión que más a menudo se olvida–, es una *profesión*.

Metodológicamente, la regla elemental –pero todavía serían necesarios unos años de investigación para establecerlo– es que si no se ven en conjunto estas tres dimensiones de todo sistema policial, diríamos o haríamos irremediablemente varias importantes estupideces.

Por ejemplo, cuando el ministro dice «debemos pasar de una policía de orden a una policía de seguridad», pone una intención estratégica que se sitúa

en primer lugar en el nivel de la organización y, si procede, de provocar algunas modificaciones sobre la profesión. No obstante, en este nivel estratégico e institucional, esta expresión de una voluntad política no levanta ningún otro problema. En cambio, cuando el sociólogo dice «la policía francesa está pasando de una policía de orden a una policía de seguridad», porque piensa que este movimiento es racional de cara a la demanda social, dice tonterías porque desconoce al mismo tiempo la coexistencia de estas tres dimensiones de la policía y su relativa independencia.

¿Qué quiere decir que la policía es a la vez institución, organización y profesión? Precisemos estos tres conceptos.

2.1 La policía es una institución

Esto significa dos cosas:

- a) La policía está bajo la *autoridad legítima del político*, que es quien fija sus orientaciones, su política. Es el que expresa el primer sentido del término de *policía*, que designa el gobierno de la ciudad; policía y política tienen la misma etimología. Decir que la policía es inseparable del político no quiere decir en ningún caso, como en la expresión *policía política*, que la policía sea un instrumento partisano –puede serlo pero ésta no es la cuestión–, sino que significa que las orientaciones de toda policía, las prioridades que le vienen fijadas por el poder, o que desarrolla ella misma a falta de otras, expresan siempre una cierta elección en cuanto a la manera de vivir juntos en la sociedad política.
- b) Y esto nos introduce en la segunda dimensión que implica el carácter institucional de toda policía, que es la expresión de valores, y de valores centrales para una sociedad. Toda institución está orientada por unos valores; de la misma forma que la institución escolar en Francia está orientada por unos valores que son –en resumen– la laicidad, el conocimiento y la igualdad de oportunidades (cuando en cambio en otros países pueden ser la competición y la competencia), la institución policial está orientada por un conjunto de valores que la fundamentan y la legitiman y que ella expresa y pone en práctica mejor o peor (como la escuela).

En el caso francés estos valores están muy bien definidos, conforme al artículo 12 de la Declaración de los Derechos Humanos: «La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública: esa fuerza está, por tanto, instituida para ventaja de todos y no para el uso particular de aquellos a quien ha sido confiada».

De nuevo, esto tiene dos significaciones:

- a) La esencia de la policía es la fuerza pública, es decir, que tiene el monopolio de la fuerza legítima (y, por consiguiente, la prohibición del recurso a la fuerza por cualquier otro agente público o privado). Esta fuerza no tiene

otra razón de ser ni tampoco ninguna otra aplicación posible que la de garantizar los derechos del hombre y del ciudadano.

Esto significa que la pretendida contradicción entre eficacia y legalidad es absurda ya que así que la policía sale de la legalidad pierde toda legitimidad o, dicho de otra forma, que la eficacia policial se juzga en relación con esta garantía de los derechos y no por el número de «preventivas»... Es evidente que aquí existe una contradicción entre los valores institucionales y la cultura profesional.

b) Este recurso específico de la fuerza pública debe ser controlado permanentemente para que no se desvíe nunca en provecho de utilidades particulares, lo que implica sin duda alguna unos dispositivos de control particulares.

Todo esto no es filosofía política, un catálogo de piadosas intenciones: son las condiciones que hacen que la policía sea una institución social necesaria en un Estado de derecho y no una milicia, es decir, un puro instrumento de fuerza al servicio de un partido. Al contrario, cuando la policía cede su lugar a las milicias o se convierte ella misma en milicia y permite que surjan otras, el Estado de derecho desaparece, y después del Estado de derecho es el propio Estado el que desaparece, puramente y simplemente: es, por ejemplo, el caso del Líbano.

2.2 La policía es una organización

Ya hemos dicho qué se entiende por organización:

- una organización de trabajo orientada hacia una producción, con la correcta disposición de los lugares de trabajo, de las calificaciones, de los recursos y los instrumentos, o sea, el sentido más usual del término de *empresa policial*;
- un conjunto de reglas y normas, de relaciones especiales, o sea, una *burocracia* que, como todas las demás, engendra su propio sistema de normas informales, los círculos viciosos y virtuosos, etc.

Esta dimensión organizacional es la mejor conocida, la más fácil de analizar, pero no la más fácil de desmontar pieza a pieza para observarla mejor; en realidad, un análisis de pura sociología del trabajo aplicado a la policía francesa hace aparecer la coexistencia de tres sistemas de trabajo distintos, cuyas especificidades convendría tener más en cuenta, así como gestionar mejor sus relaciones.

2.3 La policía es una profesión

En el sentido de que existe una identidad o una correspondencia exacta entre la institución, la organización y el grupo profesional que los hace funcio-

nar juntos: no hay policías fuera de la policía, y hay muy pocos no policías en el seno de la policía. Esta dimensión de la policía es menos visible en Francia que en los países que conocen un sistema de reclutamiento único y en el cual, por tanto, todos los policías, incluso el jefe de la policía, han sido reclutados de la misma forma, han seguido la misma formación inicial y han empezado su carrera en el mismo trabajo; consiguientemente, todos tienen una experiencia comparable. Pero quien dice profesión no dice automáticamente homogeneidad perfecta, y existe profesión a partir del momento que hay distinción radical entre aquel que es policía y aquel que no lo es.

Ahora bien, esta correspondencia entre una institución y una profesión no es la circunstancia de todas las instituciones y de todas las profesiones. Por ejemplo, la institución sanitaria en Francia funciona gracias a muchos grupos profesionales y la profesión médica se extiende inevitablemente a otras instituciones: podemos encontrarles en la industria de los cosméticos, la investigación biológica, el periodismo o la institución escolar.

Si decimos que la policía es también una profesión, designamos de nuevo dos *dimensiones esenciales* que hay que considerar para comprender el funcionamiento policial:

- los intereses profesionales
- la cultura profesional

2.3.1 Los intereses profesionales

a) Los *intereses materiales*, en el sentido estricto y amplio del concepto:

- en el sentido estricto, la preocupación por mejorar las condiciones de trabajo ha conducido, por ejemplo, a la generalización de patrullas en automóvil y a la desaparición de la patrulla ciclista, sin que se haya medido la dimensión real (sin que, en ningún caso, se haya intentado evaluar todas las consecuencias de este cambio);
- en el sentido amplio, la supresión, después de algunos incidentes, de la obligación de ir al trabajo en uniforme ha hecho desaparecer de un día para otro los uniformes en los transportes públicos, y ha sido necesario reintroducirlos después de forma mucho más costosa...

b) Los *intereses profesionales* en el sentido estricto, que son en primer lugar los intereses bien comprendidos, o sea, la interiorización de sanciones positivas o negativas de la institución. Cuando se entiende (o se cree entender) por qué un compañero, sea agente o comisario, ha sido promovido más deprisa que uno mismo, o por qué ha recibido una carta de felicitación, una medalla o una gratificación y, si además de este sistema de sanciones, ha sido públicamente atestiguado, por ejemplo por vía sindical, se tiene más interés en adoptar una actitud consecuente, individualmente o colectivamente (por ejemplo, ¿qué atención respectiva debo conceder a mis superiores?).

- c) Por último, el interés profesional en el sentido amplio o *interés corporativo*, que es la capacidad de todo grupo con el monopolio de oponer una resistencia a toda tentativa de un tercero de introducirse en su «territorio privado»: por ejemplo, el ejercicio ilegal de la medicina que, ciertamente, apunta hacia la protección del cliente, pero también de la propia profesión.

2.3.2 La cultura profesional

Brevemente, una cultura profesional quiere decir dos cosas:

- a) Por un lado, un *núcleo de estereotipos*, es decir, de opiniones, sentimientos o valores casi unánimemente compartidos, cuyo prototipo es la opinión referente a los medios de comunicación: el 94 % de los reclutas de una promoción entera de alumnos-guardias piensan al final del año de formación inicial que los medios de comunicación dan de la policía una «imagen más bien desfavorable».

Contrariamente a las visiones más superficiales de la cultura policial, este núcleo es restringido: no todos los policías son desconfiados, conservadores, cerrados en sí mismos, machistas, etc.

- En el «núcleo duro» podemos notar esta relación con los medios de comunicación y más generalmente este *sentimiento de ser poco queridos*, poco comprendidos, poco apoyados en una tarea tan ingrata.
- El *pragmatismo* de que se entiende que prevalece sobre la acción, preocupación, eficacia, desconfianza respecto a todo lo que aparece como demasiado reflexivo, demasiado teórico: «la fantasmada».
- El hecho de que prevalezca la solidaridad interna ante el peligro.
- Por último, una tendencia a definir la misión policial como esencialmente centrada y legitimada para la lucha contra el delito y, más todavía, contra el criminal (conforme a los intereses invocados más arriba).

- b) Pero estos elementos dejan un espacio considerable a la diversidad, al *pluralismo policial*, que no es aleatorio: el pluralismo policial no es un simple reflejo del pluralismo de la sociedad de la cual los policías forman parte; está organizado por el peso que toman en el seno del grupo policial unos elementos importantes que están en juego en la profesión, que le son específicos: la relación de cara al otro («la competencia», los ciudadanos: por un lado, grado de apertura, y por otro definición del tercero que legitime entre el Estado, la sociedad y el crimen).

Estos elementos en juego tienen un sentido para todo policía, que estructuran por toda la profesión lo que es importante, significativo, valorado en relación con todo aquello que es secundario. De la misma forma, podríamos decir que la cultura profesional de los médicos se estructura alrededor de la relación

con la ciencia, la de los ingenieros alrededor de la tensión entre la técnica y el mercado...

3. APLICACIÓN Y REALIZACIÓN

Ya tenemos la parrilla, el conjunto de elementos que hay que tener en cuenta para comprender algo del funcionamiento policial, añadiendo que están en interrelaciones constantes y profundas (es lo que los habitantes del Quebec expresan cuando dicen que su sociedad está muy estrechamente tejida).

3.1 La policía está muy estrechamente tejida

Es lo que explica, por ejemplo, que sea necesario considerar en el análisis la cultura profesional. No siempre se lleva a cabo automáticamente: he podido trabajar durante quince años sobre los ingenieros, técnicos y áreas de la industria sin que me haya hecho falta interesarme seriamente por su cultura profesional –que, sin duda, existe– porque no he encontrado ningún impacto significativo sobre el trabajo. Para comprender el trabajo de un grupo de ingenieros en una fábrica de Saint Gobain, no tengo necesidad de plantearme cuáles son sus valores; para comprender el trabajo de un grupo de inspectores en una unidad de policía judicial, no puedo prescindir de ellos.

Porque para la organización del trabajo en términos de normas formales, de prescripciones, no es suficiente para determinar ni la tarea ni el modelo operativo.

En la medida de que deja una parte muy importante a una fuerte autonomía operativa, debo buscar cuáles son los motores, los principios de acción que orientan el ejercicio de esta autonomía, y que explican, por ejemplo, que estos inspectores pongan toda su energía en luchar contra los traficantes de droga y se desinteresen por el recelo. De esta forma, considero al mismo tiempo el interés y la cultura.

En este sentido, el hecho de tener en cuenta la cultura profesional es esencial porque en el caso de los policías no es un ornamento sino un principio de acción.

En el ejemplo precedente, lo que está en cuestión es la relación entre la organización y la cultura. Igualmente, se podría ilustrar la relación entre la institución y la organización, por ejemplo de la utilización de los CRS en una misión de seguridad...

3.2 Aplicación de la parrilla: el ejemplo de las patrullas de barrio

Intentaré mostrar con un ejemplo cómo funciona la parrilla. Evocaba anteriormente el tema del paso de una policía *de orden* a una policía *de seguridad*.

Eslógan o no, este tema no cae del cielo ni tampoco de una repentina «evolución de las mentalidades»: ha aparecido a partir de una coyuntura social

muy precisa, que se puede fechar a mediados de los años setenta, cuando empieza a manifestarse un aumento sensible de la pequeña y mediana delincuencia, notablemente de la delincuencia de la vía pública, que irá tomando un crecimiento sostenido y continuo, mientras que paralelamente nacerá y se difundirá un «sentimiento de inseguridad».

De este crecimiento de la pequeña y mediana delincuencia y del sentimiento de inseguridad deriva entonces una interpelación del poder político en general y de la policía en particular, que puede expresarse de la siguiente forma: la policía francesa es muy razonable, eficaz y exitosamente operativa en dos dominios. Son los siguientes:

- el mantenimiento del orden, en el cual se han dado los medios y las competencias con el fin de asegurar un mantenimiento del orden eficaz, con el coste más bajo;
- el control de la gran delincuencia organizada, profesional, en cuyo dominio cuando aparecieron carencias, por ejemplo en materia de policía científica y técnica, fueron rápidamente corregidas.

Ahora es necesario que se muestre igual de exitosamente operativa en la lucha contra la pequeña y mediana delincuencia, para responder a ese sentimiento de inseguridad que va ganando a las zonas urbanas y que está fundamentado no sólo en un crecimiento mesurable de la victimización sino también en el crecimiento del incivismo, del fraude en el metro, de la ociosidad y el desencanto de los jóvenes, de la degradación de las ciudades... Fenómenos a propósito de los cuales la ciudadanía tiene el sentimiento, fundamentado o no, de que la policía se desinteresa, que ya no asegura una presencia visible en la vía pública, un control del espacio público, una responsabilización de la seguridad cotidiana. Es la demanda social tal como se expresa.

Paralelamente, se va elaborando una respuesta en términos de política pública como conjunto de operaciones, de dispositivos, medidas y técnicas que deben aplicarse para responder a esta demanda y luchar eficazmente contra la pequeña y mediana delincuencia y el sentimiento de inseguridad. Es el trabajo, entre otros, de una comisión de alcaldes sobre la seguridad, cuyas conclusiones y consejos, realizados en 1982, se popularizaron posteriormente con el nombre de política de prevención de la delincuencia, e identificadas con la persona de su animador más conocido, G. Bonnemaïson.

Esta política pública dista mucho de dirigirse únicamente a la policía ya que una de sus principales divisas es el concepto de socio, fundamentado sobre la idea sencilla de que la delincuencia es un fenómeno complejo, multi-forme, que plantea preguntas a múltiples instituciones, no sólo a la policía: la escuela, el ayuntamiento, los organismos responsables de la vivienda, la justicia, los servicios sociales, la familia, etc., y que no hay respuestas eficaces posibles si no se basan en un trabajo combinado, una coordinación, una relación de socios fuerte, entre todas estas instituciones.

Esta política ha sido en parte aplicada y ha dado sus frutos, por ejemplo la idea y la práctica de un acercamiento entre la policía y la escuela, que habrían sido impensables hace una quincena de años y que ahora son aplicadas y puestas en práctica sin muchas dificultades.

Pero no cabe ninguna duda sobre el hecho de que:

- a) de forma general la institución policial se ha hecho de rogar para entrar concretamente en los dispositivos de prevención;
- b) concretamente, la policía tiene las mayores dificultades para poner en práctica sobre su propia decisión algunas de las medidas que regularmente le son prescritas por su nivel institucional, como por ejemplo un crecimiento significativo de la presencia policial en la vía pública y más claramente aún sobre el desarrollo de la *patrulla de barrio*.

Después de la política de Bonnemaïson comenzada en 1982, hay que esperar hasta 1989 para asistir a la creación, en la Dirección General de la Policía Nacional, de una célula de prevención encargada de ponerla en práctica en la policía. En 1990, el Ministerio publica una circular precisando que el compromiso de los servicios en la prevención no es un deseo formal sino una obligación.

Ocho años son muchos años...

Entendámonos bien: no estoy predicando a favor de la patrulla de barrio, lo cual sería un punto de vista normativo que, como investigador no me interesa, estoy intentando analizar una disfunción de la cadena jerárquica. Desde hace unos doce años, cada vez que la Dirección General de la Policía Nacional presenta las estadísticas de la delincuencia, acompaña esta presentación con el anuncio de un conjunto de medidas entre las cuales consta, bajo una forma u otra, el desarrollo de la patrulla de barrio. Hace doce años que, o bien todos los policías forman parte de patrullas de barrio, o bien hay algo que no funciona del todo, y probablemente más que «algo»... En fin, las consignas formales de la autoridad legítima se quedan en papel mojado. ¿Qué pasa, pues? Retomemos la parrilla.

3.3 La prioridad política en la institución

Sin que esto sea motivo de instrucciones o textos, todos los representantes del político –en este caso los prefectos– están seguros de una cosa, que forma parte de la norma informal y/o de su propia cultura profesional, que el político asigna una *prioridad absoluta al orden público*, prioridad que se manifiesta por la certitud de que el error o la falta que no se les perdonará será un ministro demasiado abucheado o una manifestación mal controlada. En consecuencia, transfieren esta prioridad a los servicios de policía, de tal manera que éstos están permanentemente llevados a movilizar todos los efectivos para situar en su sitio unos servicios de orden o para operaciones de mantenimiento del orden, y en el conjunto de los lugares de trabajo de los policías,

aquellos que irán apareciendo como más inmediatamente disponibles de cara a una necesidad de movilización inmediata serán las unidades de patrullas de barrio.

Esto no debe repetirse demasiado a menudo para que los que forman estas patrullas de barrio se convengan ellos mismos de que se considera su trabajo, supuestamente esencial, como menospreciado, y verles deslizar hacia un estatuto de reserva general, y perder al mismo tiempo toda permanencia en su barrio y su motivación.

3.4 La organización

¿Cuál es la producción de las patrullas de barrio? Y, ¿cómo se puede medir su productividad? Es un problema general de todo servicio policial y a la organización policial le cuesta mucho tratarlo si no es en forma de estadística de actividad: la policía de seguridad ciudadana ha realizado tantas salidas, se han registrado tantos flagrantes delitos, la brigada de intervención de tráfico ha puesto tantas multas, la brigada de seguridad ha detenido a tantos individuos y ha puesto a tantos a disposición judicial, etc. Pero, ¿por qué unidad de cuenta se puede medir —preocupación legítima de todo jefe de servicio— la actividad de las patrullas de barrio, y asegurarse de que no se están rascando la barriga o charlando con los comerciantes? Planteada así la pregunta no tiene respuesta: se pueden medir unos «contactos» con la población, tal como lo hacen algunos policías de los Estados Unidos distribuyendo libretas de fichas de contacto, pero ¿quién dirá lo que es un contacto efectivo, productivo?

La verdadera respuesta necesita un desvío considerable que implica una reorganización del conjunto de servicios de la comisaría. La respuesta está en la cantidad y la calidad de información recogida, verificada y transmitida por estas patrullas de barrio. Todo lo cual supone:

- una doctrina operacional de conjunto que reconozca a la información su estatuto de recurso esencial de la actividad policial,
- una organización de la circulación y explotación de la información (y del *feed-back*) entre todas las unidades de la comisaría.

Es suficiente poner estas condiciones para constatar que contradicen al conjunto de las prácticas organizadas y de las normas informales en vigor, caracterizadas por los muros que hay entre ellas y más aún para la protección celosa de parte de cada microunidad de sus propias informaciones (por ejemplo, la relación uniforme/civiles/juzgados).

Si el hecho de poner en práctica la patrulla de barrio no tiene el apoyo de una reorganización de conjunto de la información en todo el servicio, la técnica de la patrulla de barrio se margina rápidamente y como tal se convierte efectivamente en improductiva, y el mecanismo precedente de transformación en reserva general ya no encuentra ningún obstáculo.

3.5 La profesión

En los orígenes, la patrulla de barrio se asocia a la prevención. Puesto que no se pone en práctica de forma que sus aportaciones de información sean percibidas como esenciales (también por la eficacia de la represión) y esta connotación preventiva no está corregida. A partir de entonces, la patrulla de barrio es la diana de todas las críticas que la cultura policial dirige contra las políticas de prevención:

- Crítica ideológica: «yo no creo en la prevención», apoyada por un lado por el recelo de la prevención como política, como orientación, y no como técnicas operacionales; por otro lado, por la oposición prevención/represión, por las carencias supuestas de la represión tal como las hace aparecer la falta de explicaciones de las políticas penales.
- Crítica pragmática: «centrad vuestro trabajo sobre lo que se mide, en la prevención no hay resultados mesurables, vuestra acción debe dar resultados». Mientras no se construya una batería de indicadores aceptados por todos como significativos, y aceptados, sancionados por la jerarquía, la prevención —y la patrulla de barrio— no serán más que «faroles».
- Crítica profesional: «dejad en paz a la pequeña y mediana delincuencia, ocuparos más bien de los asuntos interesantes», que es la expresión de la jerarquía de las prácticas en la cultura profesional; jerarquía doble:
 - de la actividad, en nombre del pragmatismo, que privilegia siempre el delito flagrante sobre la acción paciente, más oscura, menos segura, que habría prevenido o disuadido el delito (pero, ¿cómo asegurarse de ello?);
 - del objeto de la actividad, en nombre de la guerra contra el crimen, o sea, la notoriedad en la escala del crimen del delincuente y de su acto, sobre el paradigma «es el enemigo público núm. 1 quien hace el «primer «poli» de Francia».

3. CONCLUSIÓN

Este conjunto de mecanismos afectan a todo el sistema policial —desde el nivel más institucional hasta el nivel más básico del interés y de la cultura profesional de los agentes—, y una política de desarrollo de las patrullas de barrio, preconizada desde hace quince años, no ha sido nunca incorporada a la realidad, o mejor dicho, sólo se conocen dos formas:

- rápido desmenuzamiento que mantiene a estas patrullas dentro de los organismos y la estadística del servicio, pero no es nada más que la reserva general;
- unas «bolsas» limitadas y completamente marginadas, que sólo se mantienen por inercia o por un sostenimiento externo potente (alcalde influyente,

por ejemplo), consideradas por el jefe del servicio y por sus compañeros como efectivos perdidos para el servicio y para la policía.

Para contrarrestar estos mecanismos es necesaria una voluntad de hierro, una atención de todas las instancias; por una reforma general de la policía urbana en el *síte concernit*, en fin, un golpe de fuerza, obra ya no de un marginal sino de un militante.

Esto pone el acento sobre uno de los elementos que hace la junción entre institución, organización y profesión: *cuando el cambio viene prescrito desde arriba, sólo penetra en la organización si recibe la adhesión de la profesión.*

192

El interés de esta parrilla no es sólo por poner en evidencia la complejidad de las interrelaciones de todos los elementos de un sistema policial, también permite hacer aparecer las carencias, los vacíos y es la significación real del ejemplo de las patrullas de barrio: si el jefe de servicio que ha impuesto su uso en Roubaix ha salido adelante es porque no ha llevado a cabo el juego habitual de la relación entre el poder y la profesión, ha realizado el papel y ha ocupado el lugar del gran ausente en este sistema: la demanda social.

Toda política policial es la gestión de la tensión entre los tres motores de toda policía: el poder, la profesión, el público (el ciudadano, la demanda social, la sociedad). Si éste último no está integrado en el sistema, o bien sólo lo está a través de mediaciones abstractas de la representación política nacional, sólo se juega entre dos y la demanda social queda servida en último lugar, si queda algo para distribuir una vez que el poder, en primer lugar, y la profesión después, hayan servido sus propios intereses.

Con este esquema se puede entender el debate actual en Francia sobre las policías municipales así como la posición de cada uno de los socios en este debate, en términos más significativos que la ambición de unos y el corporativismo de otros.

Se trata, pues, en realidad, de una doble parrilla de análisis *estática* de la policía en su triple cara de institución, de organización y de profesión, cruzada —y así es como se introduce la *dinámica* del sistema— por las relaciones mantenidas con los tres principios de acción en tensión permanente: el poder, el interés corporativo y la demanda social.