

# La seguridad y la policía, entre modernidad y postmodernidad. Notas para un análisis sistémico sobre procesos de cambio

JOSEP LLUÍS DOMÍNGUEZ I FIGUEIRIDO

Coordinador técnico de la Escuela de Policía de Cataluña  
y profesor del Instituto de Criminología de la Universidad de Barcelona

XAVIER VIRGILI I ABELLÓ

Antropólogo social y profesor de criminología de la Escuela de Policía de Cataluña

217

## 1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo pretendemos realizar una primera aproximación, desde una perspectiva macrosociológica y sistémica, a la cuestión de cómo ha evolucionado la idea de seguridad —más concretamente, siguiendo la terminología francesa, la idea de *seguridad interior*— desde los esquemas propios del Estado liberal hasta nuestros días.

En nuestra opinión, las dinámicas de cambio que surgen de esta evolución tienen hoy una especial trascendencia pues manifiestan una redefinición en profundidad —todavía no concluida sino en pleno proceso de elaboración— de la forma de concebir la seguridad y la policía en la postmodernidad.<sup>1</sup> En otros términos, estas dinámicas permiten describir qué discurso se intenta construir sobre la policía en nuestro tiempo y qué conflictos debe resolver ésta si desea definir con claridad su papel en el sistema de seguridad contemporáneo.

Sin embargo, una reflexión de este tipo —con un alto nivel de abstracción y de generalización— corre el riesgo de ser vivida como una forma de perder el tiempo por quienes hayan aceptado que, una vez agotada la idea de progreso, sólo nos queda el presente y que en él no parece probable que la abstracción nos ayude a tomar ese tipo de decisiones que presentan el irresistible encanto de lo inmediato y de lo funcional.<sup>2</sup>

---

1. Utilizamos la categoría *postmodernidad* en un sentido estricto, esto es, como el «conjunto de ideas y teorías que han aparecido en el campo de las ciencias sociales y humanas hacia finales del siglo xx como respuesta al fracaso del modernismo o de la modernidad» (Giner, Lamo y Torres [ed.], 1998, 590).

Para un análisis de los debates sobre la modernidad, modernización y postmodernidad desde la perspectiva de sus consecuencias en el sistema social puede acudir a los trabajos de Barcelona (1992), Beck, Giddens y Lash (1997) y Beriain [comp.] (1996).

2. La teoría del progreso se desarrolla a partir de la Ilustración y encuentra un impulso decisivo en el pensamiento social decimonónico, que la ligó a los fenómenos relacionados con la industrialización y a sus previsibles consecuencias positivas. Es propio de este sistema de creencias mantener que el avance

Este riesgo es todavía más considerable en un ámbito como el de la seguridad, claramente expuesto a la presión del tiempo,<sup>3</sup> ya que en su desarrollo operativo entran en juego —incluso en ocasiones contraponiéndose entre sí— valores materiales fundamentales que no podemos arriesgarnos a debilitar o a perder.

Por nuestra parte, creemos que el reconocimiento de la dificultad de la tarea policial no debe conducir ni al casuismo ni al reduccionismo en los niveles reflexivos sobre la seguridad. De hecho, sostenemos que un análisis de discursos como el aquí emprendido puede ser útil, al menos, en tres sentidos.

En primer lugar, porque el discurso es una parte integrante de la realidad social y como tal actúa como fuente de razones que justifican o descalifican el decidir y el obrar en sociedad. El discurso es, en este sentido, uno de los posibles puntos de referencia para cada una de nuestras concretas decisiones y acciones.<sup>4</sup> En otras palabras, sin él una decisión o una acción corre el riesgo de ser calificada como irracional y puesto que lo más frecuente es que nadie desee que su decidir y su obrar aparezcan como irracionales ante los demás solemos echar mano de los discursos.

Un segundo motivo para prestar atención a los discursos consiste en que éstos no sólo integran la realidad social sino que ayudan a construirla.<sup>5</sup> Aquí ya no se trata de definir la racionalidad de las ideas aportadas sino de establecer las coordenadas

---

tecnológico daría lugar a mejoras en el bienestar material que se reflejarían en unos niveles más elevados de salud y en una mayor esperanza de vida, pero también en el aumento de los derechos de la ciudadanía, la alfabetización y la educación. En este sentido, el progreso era entendido como la manifestación social de la razón, el conocimiento y la tecnología (Abercrombie, Hill y Turner, 1986, 194).

Sin embargo, desde finales del siglo XIX y durante el siglo XX diversos factores (entre ellos la amenaza constante del holocausto y el advenimiento de la guerra global, el fascismo y los gobiernos totalitarios) hicieron que se desvaneciera el ensueño que sostenía la naturaleza progresista de la sociedad industrial. La amenaza constante que la industrialización supone para el medio ambiente y las dudas sobre la sostenibilidad del modelo de economía de mercado no han hecho sino reforzar esta falta de fe en la idea de progreso.

De entre los movimientos críticos con esta idea nos interesa resaltar la visión de la postmodernidad. Esta corriente, al constatar la existencia de una perenne crisis de valores (asociada a la pérdida de las referencias sobre la autenticidad y la verdad) llega a dibujar, en sus manifestaciones más radicales, una sociedad a la que sólo importa la reproducción y representación de su propio presente y que, en consecuencia, ha renunciado al progreso y a la transformación social. Una perspectiva cínica podría sostener, entonces, que la única *salvación* plausible que le queda al individuo consiste en concluir con éxito la representación del papel social que éste haya escogido, cualquiera que sea el precio que se deba pagar por ello.

Pero esta postura cínica debe enfrentarse, al menos, a un escollo dentro de su propio marco de referencia: no todas las dimensiones de la teoría del progreso se han visto afectadas en la misma medida por la crisis antes comentada. Si bien es cierto que hoy se duda sobre la posibilidad de un progreso ético o moral y que en el plano estético asistimos más a una recuperación de sensibilidades pasadas que a un salto hacia adelante, no parece posible negar que en el ámbito cognitivo el progreso —aunque sólo sea entendido en un sentido instrumental y cuantitativo— es indiscutible y que el avance de conocimientos ha sido y sigue siendo espectacular.

3. LUHMANN (1997, 31-38) ha subrayado de qué modo la presión del tiempo establece unos límites fácticos, difícilmente franqueables, frente a las exigencias de racionalidad y de democratización que se predicaban tradicionalmente respecto a los procesos decisionales desarrollados en organizaciones complejas.

4. Esta cuestión resulta especialmente importante en un sistema democrático, al menos cuando tal sistema se concibe como un espacio de toma de decisiones basado —o que aspira a ser basado— en reglas racionales (Alexy, 1989).

5. Hacemos referencia en este punto a la categoría de construcción social de la realidad (Berger y Luckmann, 1986), si bien interpretada en un sentido limitado o epistemológico (Bunge, 1995, 28) que permite adoptar una óptica *realista* útil para entender ciertos procesos comunicativos que se dan entre sistema social, político y jurídico.

en las que se mueve nuestra realidad a partir de las definiciones, explicitadas o no, que cualquier discurso conlleva. Desde esta perspectiva, el discurso nos ofrece un marco de referencia para nuestra decisión o para nuestra acción.

En tercer lugar, debe señalarse que en la teoría sistémica los discursos elaborados por un sistema (que se encuentra sometido a un proceso de adaptación constante al entorno pues de lo contrario pone en juego su propia subsistencia) constituyen el resultado de la combinación entre un mecanismo de observación autorreferido —cuando el sistema se observa a sí mismo— y la práctica de referencias externas para la obtención de información relevante —cuando el sistema observa su entorno o los sistemas con los que (o dentro de los que) opera. Esta combinación entre *autopoiesis* y apertura cognitiva nos ofrece, por tanto, datos de interés acerca de cómo se ve a sí mismo ese sistema y sobre cómo se relaciona con ese entorno.<sup>6</sup>

Esta forma sistémica de obtener y procesar la información exige, para llevar a cabo un análisis sobre los discursos emergentes en materia de seguridad y policía, tener en cuenta el *ruido de fondo* que el entorno provoca y que, al ser captado por las partes más sensibles del sistema, le sugiere transformaciones. En este sentido, la vinculación funcional que tradicionalmente ha existido entre sistema jurídico, sistema penal, seguridad y policía, nos obliga a tener presentes y a conectar los elementos evolutivos de estos diversos ámbitos.

Esta conexión se ensaya en las páginas que siguen a partir de tres fotogramas relativos al Estado liberal, al Estado de bienestar y a la situación generada tras la crisis de este último. Un fotograma ofrece la ventaja —siempre que haya sido correctamente escogido— de condensar mucha información, de ser representativo, lo cual es útil para la formulación de modelos. Por el contrario, su carácter estático genera una tendencia a la pérdida de los detalles que se van desgranando a lo largo de un hilo narrativo. Este defecto, especialmente relevante para un texto que tiende hacia la descripción del aspecto dinámico de las relaciones sociales, sólo puede ser solventado mediante referencias que permitan al lector, si así lo desea, descender a cada uno de los escenarios ahora omitidos.

## 2. CONTROL, SEGURIDAD Y DERECHO EN EL MODELO LIBERAL DE RELACIONES SOCIALES

### 2.1 La estrategia liberal sobre el control y la seguridad

El Estado liberal supuso la formalización de unas estructuras de gobierno pensadas en función del nuevo sistema económico establecido, el capitalista, y ejecu-

6. Las cuestiones de los mecanismos autorreferenciales y de la apertura cognitiva constituyen elementos básicos de la teoría de los sistemas en su versión luhmanniana y en la relectura que de la misma realiza Teubner (1985 y 1986). Para más información sobre las mismas puede acudir directamente a los trabajos de Luhmann (en especial 1990, 1996 y 1998) y de Luhmann y De Giorgi (1998) o alguna de las introducciones generales a su teoría, como las realizadas por Arnaud y Guibentif (1993), García Amado (1997), Giménez Alcover (1993), Izuzquiza (1990), Navas (1989) y Prieto (1998).

tadas por una clase social determinada, la burguesa. En este sentido, el acceso de la burguesía al poder a principios del siglo XIX exigió la creación de un discurso sobre las formas jurídicas utilizadas para vehicular los designios del nuevo gobierno pero también el diseño y desarrollo de un conjunto de técnicas y estrategias destinadas a traducir en términos operativos los esquemas de autoridad y de producción en los diferentes ámbitos de la vida social.<sup>7</sup>

El eje central de la nueva idea de gobierno no fue otra que el control de la población.<sup>8</sup> De hecho, el establecimiento de unas políticas dirigidas a modelar los comportamientos y las voluntades de los súbditos sólo era factible mediante la primacía, en este nivel, del concepto de población sobre el de territorio.<sup>9</sup>

Gracias a las investigaciones desarrolladas en los últimos decenios por las ciencias sociales ha sido posible identificar una especie de *núcleo duro* en esas estrategias de control social, constituido por el sistema productivo, el educativo, el sanitario y el jurídico (incluyendo éste al subsistema penal). Cada uno de esos sistemas desarrolló ideologías y esquemas institucionales (y dentro de ellos espacios arquitectónicos como la fábrica, la escuela, el hospital, el manicomio y la prisión) pensados específicamente para el desarrollo de esas estrategias en cada concreto ámbito de disciplinamiento.

Pero lo relevante a nuestros efectos es que esta nueva ideología burguesa sobre el control social presentaba entre sus puntos de referencia fundamentales una manera estable —no sujeta a los vaivenes motivados por los cambios en los grupos o sujetos que ostentan el poder— de definir las ideas de orden y de seguridad.

Ciertamente la idea de la búsqueda de la seguridad ante el peligro ha estado presente en todas las sociedades independientemente del momento histórico en el que se han dado o del nivel de complejidad tecnológica o de organización institucional que han sido capaces de desarrollar. El miedo a lo desconocido, a la muerte, al sufrimiento físico, al hambre, a la catástrofe natural, a la usurpación del

---

7. FOUCAULT (1985a, 1985b, 1990, 1992 y 1993) resaltó el modo en que el disciplinamiento de las sociedades europeas acaecido desde el siglo XVIII puede caracterizarse como la búsqueda de un ajuste cada vez mejor controlado, más racional y económico, entre actividades productivas, redes de comunicación y juego de las relaciones de poder. Asimismo señaló que, si bien relaciones de poder, producción y comunicación se dan apoyo recíproco y se sirven mutuamente de instrumento, no es posible establecer un tipo general de equilibrio entre las mismas. Lo que sí cabe es identificar, y analizar empíricamente, bloques en los cuales el ajuste de estas relaciones da lugar a sistemas regulados y concertados, *disciplinas* en terminología foucaultiana.

En el ámbito de las relaciones de poder, Foucault destacó que el Estado moderno recuperó y reelaboró la vieja técnica del poder pastoral. Una revisión de la perspectiva foucaultiana sobre el poder ligada a la constatación de su capacidad interpretativa respecto a las actuales técnicas de control y seguridad puede verse en Domínguez (1995, 161-167).

8. Una descripción detallada y bastante exhaustiva de los mecanismos de control social de la población desarrollados por el Estado moderno puede leerse en Bergalli y Marí [coord.] (1989).

9. FOUCAULT (1981, 22) señala que «la población aparecerá sobre todo como fin último del gobierno, ya que su fin no es gobernar sino mejorar la suerte de la población, aumentar su riqueza, su duración de vida, su salud, etc. Y los instrumentos que el gobierno se procurará para obtener estos logros son en cierto sentido immanentes a la propia población sobre la que se actúa directamente mediante campañas, o indirectamente mediante técnicas que permitan estimular, sin que la gente se sienta demasiado presionada, la tasa de natalidad, dirigir los flujos de población hacia ciertas zonas o hacia una determinada actividad, etc.».

territorio y de los bienes propios, etc., es decir, a todo el conjunto de situaciones y conflictos que se escapaban al control del propio individuo, ha tenido siempre como respuesta el establecimiento de mecanismos sociales legitimados para intentar solucionarlos o minimizarlos.<sup>10</sup>

Podríamos afirmar, por lo tanto, que el hecho de que el concepto de seguridad planee sobre el nuevo orden burgués no es relevante en cuanto novedad histórica; sin embargo, sí lo es en cuanto que en este nuevo orden los mecanismos para la obtención de seguridad quedan bajo el manto de las nuevas organizaciones legitimadas por el Estado burgués y en cuanto que, esto es lo más importante, se crea un doble nivel en el discurso de la seguridad, con objetivos bien diferenciados en cada nivel pero conectados entre sí.

En el nivel más profundo la seguridad pasará a significar la necesidad de garantizar el mantenimiento del nuevo sistema económico-social y, en los esquemas propios de la modernidad, la perpetuación de la clase social que lo gestiona desde el poder. Hablamos en este nivel de una seguridad del sistema social considerado en su conjunto. Dicho nivel estará presente en todo el instrumental burgués.<sup>11</sup>

En el nivel más superficial seguridad significará que las políticas de control social deben generar en la población un sentimiento de aceptación del nuevo orden como resultado de sentirse protegida de los riesgos sociales. Esta aceptación implica un mecanismo de doble sentido, pues lo que para unos puede significar motivación (por ejemplo, asegurar una acumulación económica no cuestionada) para otros puede suponer coacción (siguiendo con el mismo ejemplo, condicionando al individuo hacia una determinada forma de producción en la que ocupaba un papel subalterno o castigándole si no respeta las pautas jurídicas establecidas).<sup>12</sup> Hacemos referencia aquí a las políticas de seguridad que se van creando por diferenciación funcional en los distintos subsistemas sociales (la seguridad en el trabajo, la protección frente a la enfermedad, la seguridad frente al delito, etc.)<sup>13</sup> y que van dirigidas directamente a los ciudadanos. El éxito de este segundo nivel garantiza la obtención del primero; en otros términos, el nivel de las políticas de seguridad dirigidas a los ciudadanos está orientado siempre en función de la seguridad del sistema.<sup>14</sup>

10. En esta línea resulta un ejercicio muy interesante la lectura de los libros de Douglas (1991) y de Gluckman (1978).

11. También en la forma de concebir la policía. En esta línea Recasens (1986, 1989a, 1989b, 1991 y 1993) ha desarrollado su análisis del concepto de aparato policial.

12. Aunque en este momento histórico la coacción prima sobre la integración en las políticas de seguridad, es importante destacar que el Estado liberal también utilizó de manera incipiente mecanismos de motivación positiva con un cierto sentido interclasista aunque, evidentemente, esta orientación sólo encuentra su máxima manifestación en el Estado social. Las circunstancias del mercado y el primitivismo del instrumental utilizado no pedían, ni permitían, otra cosa.

13. En la perspectiva sistémica los subsistemas nacen para permitir una mejor adaptación del sistema social al entorno. Ello se consigue por la vía de la diferenciación funcional, es decir, cada subsistema supone una especialización dirigida a obtener una mejora en el funcionamiento de un ámbito que debe ser privilegiado en virtud de las necesidades del sistema social global.

14. «...la población aparecerá como sujeto de necesidades, de aspiraciones, pero también como objeto de la intervención del gobierno; consciente frente al gobierno de lo que quiere e inconsciente de quien le hace quererlo.» (FOUCAULT, 1981, 23).

Este doble nivel en los objetivos y la transversalidad sistémica de la idea de seguridad que esta duplicidad comporta (su presencia en los más variados ámbitos de la vida ciudadana) son los factores que han dificultado obtener, a pesar de los esfuerzos doctrinales realizados, una definición clara de lo que es la seguridad y una diferenciación con respecto de la idea de orden.

Probablemente la primera de estas cuestiones es irresoluble, pues nos encontramos ante un concepto poliédrico y polifuncional que se utiliza en niveles de la realidad extraordinariamente distintos entre sí. En todo caso puede ensayarse la fragmentación del concepto en cada subsistema para su mejor comprensión, procediendo después a analizar si existen elementos estructurales comunes en esas diversas formas de entender la seguridad.

Pero la aplicación de la perspectiva sistémica sí arroja luz de manera inmediata sobre la segunda de las citadas cuestiones: la idea de orden hace referencia al conjunto de reglas fundamentales para el funcionamiento del sistema social, es algo así como su *programa*;<sup>15</sup> y este programa necesita de un sistema de seguridad si se desea evitar su inutilización.

## 2.2 La hegemonía del discurso médico

En el apartado anterior hemos señalado que, en el modelo liberal, la cuestión de la seguridad aparece de manera transversal por todo el sistema social y que va adquiriendo especialidades en los diversos subsistemas encargados de conseguir, por la vía de los objetivos específicos de las diferentes políticas públicas, una legitimación de la nueva manera de concebir las relaciones políticas, económicas y sociales.

Ahora bien, también debemos subrayar que no todos los discursos sobre la seguridad frente a los riesgos tienen el mismo ritmo de desarrollo ni alcanzan el mismo nivel de maniobrabilidad. La observación de los diferentes complejos de disciplinamiento parece indicarnos más bien que cada subsistema mantiene un desarrollo peculiar de su instrumental dentro de las coordenadas generales en las que se mueve el sistema social.

De hecho, es posible apreciar que en un determinado momento histórico un subsistema presenta un discurso (con los elementos ideológicos, estructurales e institucionales que comporta) mucho más acabado. La presión del entorno, las necesidades del sistema social y el propio equilibrio funcional entre los diversos subsistemas parecen implicar que su ritmo de elaboración sea más rápido y que reciba mayores atenciones y esfuerzos.

15. Para LUHMANN los programas son conjuntos de condiciones que sientan las bases de una decisión correcta ya que establecen los criterios para definir la rectitud de las operaciones realizadas por el sistema y para controlar los cursos de comportamiento. Mediante los programas se ordena la información que se introduce en el sistema, distribuyéndola hacia alguno de los valores que están representados en los *códigos* de funcionamiento de ese sistema.

Por su parte, el *código* es una estructura de carácter binario (por ejemplo, bueno-malo o lícito-ilícito) que permite, gracias a la mediación de los programas, conectar y ordenar la información recibida por el sistema a uno de sus extremos. De esta manera el sistema puede almacenar —en lo que Luhmann denomina *estructuras*— la información que necesita para llevar a cabo, más rápidamente y con más sencillez, las tareas que justifican su existencia y reproducción.

Al reflejar mejor las necesidades sistémicas, las formas ideológicas y organizativas de estos discursos presentan una cierta *fuera expansiva* o, por utilizar otros términos, una mayor capacidad de conducción de las relaciones sociales; es decir, pueden ser utilizadas como modelos por otros subsistemas.

Por tanto, un discurso aparece como hegemónico cuando presenta una capacidad para centrar la atención de los mecanismos de observación reflexiva de los demás subsistemas, especialmente si se trata de aquéllos que conforman el *núcleo duro* al que hacíamos referencia anteriormente. La hegemonía de un subsistema —y del discurso elaborado por él— debe interpretarse, entonces, en términos de capacidad de expansión de los *códigos* y *programas* que elabora, no como funcionalidad excluyente ni dominante respecto a los otros subsistemas (que, por lo tanto, siguen desarrollando sus funciones específicas con normalidad pero, por decirlo de una manera expresiva, en mejor sintonía) ni como intromisión obligada en las pautas de funcionamiento de los mismos (ya que les otorga una ayuda inesperada para la reducción del complejo mundo que les rodea gracias a la adaptación de dichos códigos y programas a su concreta función). Pero en cuanto que dicha hegemonía implica un debate entre lógicas diversas, las ya existentes y la emergente, es evidente que va acompañada de situaciones conflictivas.

En este estricto sentido sostenemos que el discurso elaborado por el sistema sanitario, el discurso médico, ha sido el predominante en materia de seguridad durante el siglo xix y los dos primeros tercios del siglo xx, dando lugar a lo que se ha denominado medicalización de la sociedad.<sup>16</sup>

En consecuencia, el análisis del discurso médico nos permitirá identificar las características que han dotado al sistema sanitario de la referida capacidad expansiva y, mediante un simple procedimiento comparativo, observar si esas características se reiteran en otros subsistemas que ofrezcan su candidatura para constituir su discurso en hegemónico.<sup>17</sup>

¿Cuáles son las características que identifican al sistema sanitario desarrollado a partir del siglo xix?<sup>18</sup>

a) El diseño de un *corpus* de conocimientos teóricos, adecuadamente codificado, y de unos mecanismos —que presentan importantes elementos simbólicos

16. No pretendemos realizar un repaso exhaustivo de las transformaciones históricas que posibilitaron este predominio. Un buen esquema sobre esta cuestión puede encontrarse en Varela y Álvarez-Uría (1989).

Para seguir la influencia del discurso médico en los mecanismos de control social desarrollados por el orden burgués, con especial referencia al caso español, puede acudir a Álvarez-Uría (1983 y 1989), Comelles (1988), Maristany (1973) y Peset (1983).

17. La presencia de estas características en un subsistema señala únicamente una capacidad potencial. La hegemonía del discurso exige que el subsistema desarrolle una tarea especialmente relevante —que se ubique dentro del núcleo duro del sistema social desde el punto de vista de su funcionalidad— y que el diseño o la configuración actual de esas características le otorguen una mayor capacidad (con relación a otros subsistemas) para atender a la principal necesidad del sistema social: transformar en información utilizable por todo el conjunto de subsistemas el marasmo comunicativo que se produce en el entorno debido a su extrema complejidad.

18. Gran parte de lo desarrollado a continuación se basa en el trabajo de Rodríguez (1984, 101-113).

y rituales— legitimados de transmisión académica de los mismos. En suma, el nacimiento de una disciplina, la medicina.

b) El asentamiento y desarrollo de una profesión, la de médico, que quedará asociada a un *status* social elevado. Al mismo tiempo se propició la creación de profesiones —y de áreas de conocimiento— asociadas (enfermería, técnicos de laboratorio, farmacéuticos, etc.) pero subsidiarizadas funcionalmente.<sup>19</sup>

c) La aparición de conceptos nuevos como el de salud y los asociados a él (enfermedad, higiene, etc.). Estos conceptos le otorgaron un *código* (sano-enfermo) y unos programas (el desarrollo de la sintomatología, del diagnóstico y del tratamiento están vinculados a ellos) con capacidad para ordenar la información sobre la población con cierto éxito. El carácter científico de estos mecanismos —y, en consecuencia, su aparente neutralidad— los hacía fácilmente exportables a otras áreas de control<sup>20</sup> sin que ello les inutilizara para realizar la función primordial que estaban llamados a realizar respecto al sistema social. Como han resaltado Varela y Álvarez-Uría (1989, 58) asegurar la salud de los cuerpos de productores e industriales representaba la otra cara de la moneda de la salud del mercado.

d) La ubicación de los riesgos —en este caso la enfermedad— o bien fuera del sistema social, de manera que el subsistema sanitario aparece como un cordón de protección frente a las amenazas procedentes del entorno, o bien en el funcionamiento anormal del sistema. De esta forma se generan —sobre una base pretendidamente científica pero que tiene mucho de política— dos criterios de asignación de riesgos, lo extraño y lo anormal, que al ser traducidos al ámbito social cobran una indefinición suficiente como para que puedan ser utilizados con éxito por los diversos subsistemas.

e) La creación de varias industrias en el ámbito de la salud: unas de carácter principal (como la hospitalaria, la farmacológica y la tecnológica) y otras subsidiarias (como las relacionadas con el culto al cuerpo: cosmética, estética, etc.).

f) Se expropia a la población la capacidad para controlar su salud y su enfermedad. Como consecuencia de esta expropiación, salud y enfermedad dejaron de ser, progresivamente, algo vivido por los individuos de manera integrada en un ámbito de intimidad (personal o familiar) para pasar a ser cuestiones controladas y

---

19. Debe subrayarse que la expansión de la nueva profesión se produce mediante un proceso de sustitución funcional que se desarrolla en el nuevo mercado de trabajo creado por el sistema capitalista. La medicina como disciplina y el médico como especialista fueron afirmándose (y obteniendo una parcela de poder) con la legitimidad otorgada por las instituciones estatales al mismo tiempo que desaparecían o se diluían costumbres muy arraigadas y figuras socialmente integradas que hasta aquel momento ocupaban el espacio de lo curativo.

20. Mediante la higiene y salubridad públicas se planificaron aspectos esenciales de las políticas urbanas; a través del control de las enfermedades de transmisión sexual la medicina encontró ubicación en el terreno de la sexualidad y la moralidad; a través de las políticas de planificación familiar y el aborto entró en el ámbito familiar; a través de los hábitos de higiene, en el mundo laboral y en las escuelas; generó un sentido y una idea de propiedad sobre la vida y la muerte en su tratamiento de cuestiones como la eutanasia; incidió en el sistema penal —gracias a la criminología positivista— por su presencia en las técnicas de asignación de la etiqueta de criminal, en el tratamiento del delincuente o en la criminalización de determinadas pautas de conducta; etc.

gestionadas exteriormente por personas e instituciones ajenas al ámbito de la red social propia. La sintomatología, el diagnóstico y el tratamiento fueron, precisamente, los tres pasos establecidos científicamente para controlar la enfermedad de un sujeto convertido en *paciente*, en objeto de estudio sin entidad propia.<sup>21</sup>

### 2.3 La ideología liberal sobre el derecho y el Estado

La formalización y estabilización de este entramado de estrategias de control no hubiera sido posible sin la participación del sistema jurídico. En realidad éste cumplió un doble papel: hizo públicas las reglas del juego burgués (Arnaud, 1978) y señaló cuáles serían a partir de ese momento los mecanismos legítimos de seguridad de las mismas. Esta tarea se llevó a cabo mediante la elaboración y la puesta en marcha de la ideología liberal sobre el derecho y el Estado.

Según la concepción liberal clásica, el Estado aparece como un simple árbitro encargado de garantizar un espacio para la acción individual, espacio que está presidido por los principios de libertad, seguridad e igualdad.

Las reglas del juego económico capitalista —pendientes de la maximización del beneficio y del control de su apropiación— exigían un ordenamiento jurídico capaz, supuestamente, de excluir la arbitrariedad y la incerteza. En otras palabras, las consecuencias del comportamiento humano debían ser previsibles y homogéneas dentro del Estado-nación-mercado. A ello se añadió una ideología contractualista, que imponía un trato formalmente igualitario a todo ciudadano y a toda acción que presentara los mismos presupuestos, y una fuente autopoietica de legitimidad del sistema político, pues mediante el principio de legalidad el Estado de derecho liberal presupone que el poder político está sometido a las normas que él mismo produce.

El derecho propio de este Estado puede ser explicado a partir de tres notas fundamentales. Ante todo, debía ser un derecho que hiciera posible el desarrollo de la citada función arbitral del Estado; a tal finalidad sirvieron, efectivamente, los procesos codificadores.

El ordenamiento jurídico liberal, desde esta perspectiva, debía configurar ciertos patrones de relación jurídica (códigos civiles y mercantiles), pero también debía tener previstos procedimientos de resolución para el caso de que la relación deviniera conflictiva (códigos de enjuiciamiento civil) y, finalmente, debía establecer un sistema que operara como garantía coercitiva del respeto de estos modelos y procedimientos (códigos penales y de enjuiciamiento criminal).

Otra nota fundamental consiste en que esa funcionalidad arbitral debía ser ejercida desde una posición formalmente no excluyente, se declaraba así la neu-

21. Los médicos han llevado a cabo esta tarea mediante una cultura profesional muy arraigada y endogámica, con un lenguaje propio muy complejo y con un elevado grado de aislamiento comunicativo respecto de sus enfermos.

Esta expropiación —operada en este caso por el sistema jurídico— también ha sido puesta de manifiesto con relación al conflicto que se genera entre delincuente y víctima en el delito. Al respecto ver Christie (1984) y Hulsman y Bernat de Celis (1984).

tralidad política del sistema jurídico. Conceptos decimonónicos como los de desarrollo, progreso e interés general sirvieron para justificar un conjunto de técnicas e instrumentos que se movían, siguiendo la terminología weberiana, en el marco racional-formal del debate jurídico. Precisamente esta última nota, el formalismo,<sup>22</sup> determinó que los procesos de creación y aplicación del derecho se desarrollaran —teóricamente— al margen de las consecuencias (políticas, éticas, sociales, etc.) que los mismos producían.

Según este planteamiento ideológico el entramado penal aparece, dentro del sistema jurídico, como un subsistema integrado de mecanismos que operan como la garantía coercitiva legítima —y última, es decir, a utilizar sólo si otros instrumentos previos han fracasado— para el cumplimiento de los patrones de relación jurídica y para el respeto de los procedimientos de resolución de conflictos. Es evidente que con esta definición el Estado liberal no hace sino admitir que tiene necesidad de un cierto nivel de imposición normativa y que está dispuesto a hacer uso de un determinado nivel de violencia como mecanismo último de tal imposición dentro de su territorio (Recasens y Domínguez, 1996,32).<sup>23</sup>

Pero esta definición de la función que el sistema penal debe desarrollar le coloca, mirándolo bien, en una posición delicada. Por una parte, cuando se trata de asegurar el nivel más superficial de seguridad, intenta subrayar su neutralidad alegando que el sistema de justicia criminal ocupa una posición externa a los hechos con los que se enfrenta, superponiéndose y sustituyendo a la violencia de las partes implicadas en los mismos; pero por otra, cuando esos hechos, o los conflictos que los provocan, suponen un cuestionamiento del sistema —es decir, cuando nos encontramos ante el nivel más profundo de la seguridad—, surge a la luz su implicación con las lógicas del sistema político y económico (Recasens, 1994; Recasens y Domínguez, 1996 y 1998; Resta, 1995) y, en consecuencia, la quiebra del principio de funcionalidad arbitral del Estado.

Para recomponer este principio puede intentarse, discursivamente, ubicar a la policía —como portadora de la violencia más palpable— fuera del sistema de jus-

22. El formalismo «en cuanto concepto de la ciencia jurídica significa, como hemos visto, la tendencia a configurarla según el modelo de las ciencias jurídico-formales o deductivas: su labor consiste en organizar lógica y sistemáticamente un determinado material —las normas jurídicas— de cara a facilitar su aplicación. De esta forma, la propia aplicación del derecho va a aparecer también como una operación lógica, cuya conclusión será el resultado de una serie de procesos deductivos y en donde los aspectos de carácter sociológico, psicológico, ético, etcétera, no jugarán ningún papel; lo que importa es que las decisiones se establezcan conforme a las normas preestablecidas (o a los precedentes), no que produzcan las consecuencias que se estimen adecuadas» (Atienza, 1985, 208).

23. Según la conocida fórmula weberiana (1997, 1056-1057): «El Estado moderno sólo puede definirse en última instancia a partir de un medio específico que, lo mismo que a toda asociación política, le es propio, a saber: el de la coacción física —el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio— el concepto de «territorio» es esencial a la definición —reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima».

Destaca en esta definición la importancia dada al territorio, que parece pasar por encima de la población. ¿Están contradiciéndose Weber y Foucault? No lo creemos. Mientras que el análisis de Foucault —muy centrado en los problemas de la subjetividad— está haciendo referencia al objeto de las políticas de control, Weber mira más bien hacia el espacio —físico y simbólico— donde tales políticas se desarrollan. Por otra parte, la cuestión del espacio también está presente en la obra foucaultiana (1988) pero en un sentido microsociológico.

ticia (colocándola directamente en el sistema político, por ejemplo)<sup>24</sup> pero ello choca con su dinámica de funcionamiento real, ya que sin la información policial es imposible que la justicia desarrolle sus operaciones y priva de legitimidad a la violencia policial (Recasens y Domínguez, 1996, 35), lo cual no hace sino favorecer el cuestionamiento del sistema social.

Por lo tanto, las características que hicieron hegemónico a partir del siglo xix al discurso médico no son del todo predicables del *aparato policial* que se irá constituyendo durante ese período. Concretamente, la policía se mostrará incapaz de generar un engranaje conceptual propio y un cuerpo doctrinal con capacidad expansiva (en este ámbito es más bien receptora y adaptadora), de consolidar una profesión (no debe obviarse en este punto su dependencia respecto de los modelos militares)<sup>25</sup> y de establecer un verdadero mercado de la seguridad (yendo un poco más allá de la, demasiado teórica, idea de monopolio estatal de la violencia legítima).

Lo anterior no le impidió desarrollarse plenamente como estrategia de control especializada en el ámbito penal.<sup>26</sup> Es cierto, en este sentido, que la policía participa de las dinámicas propias del *núcleo duro* del Estado —ejerciendo una parte nada desdéniable del poder de éste gracias a su nivel de información, a su distribución territorial y a su propia estructura y organización—, también que presenta ya en ese momento una tendencia a la autonomía con respecto al resto de integrantes del sistema penal —lo cual genera no pocas tensiones con el sistema judicial— y que dispone de una ideología específica que le permite dotarse de su propia simbología y legitimación.

Sin embargo, el aparato policial fue incapaz de resolver una contradicción —ínsita en sus tareas de control y, por tanto, reproducida en todos sus elementos constitutivos— que lo determinará sistémicamente: su función preservadora del orden le hace ser conservador y especialmente resistente a todo cambio y es, precisamente, esa circunstancia la que le impide desarrollar su pretendida función legitimadora, apareciendo como modelo del orden vigente, hacia el cuerpo social (Recasens y Domínguez, 1996, 30).

### 3. SEGURIDAD Y RIESGO EN EL ESTADO DE BIENESTAR

#### 3.1 El papel del Estado social de derecho

Como es sabido, desde fines del siglo xix se produce un incremento del papel del Estado en la economía debido a distintos factores. En breve, el modelo capita-

24. Una manifestación de la búsqueda de este distanciamiento puede verse en la circunstancia de que el momento policial de aplicación del derecho apenas ha estado presente en los programas de estudio de las facultades jurídicas. De hecho todavía hoy su presencia es marginal en ellas.

25. En este punto, y en referencia al caso español, puede consultarse a Ballbé (1983), López Garrido (1982) y Lleixà (1986).

26. Esta afirmación no supone negar la presencia de la policía en otros ámbitos, por el contrario siempre que en ellos sea necesaria la presencia de una coacción física legítima y realizable la institución policial estará presente. Pero para el Estado liberal estos otros ámbitos, como por ejemplo el administrativo, eran funcionalmente secundarios en las políticas de seguridad.

lista necesitaba para legitimarse de instancias que adoptasen la perspectiva del capitalista global y pudieran planificar racionalmente ciertos aspectos económicos; pero necesitaba también de fórmulas que corrigieran los desequilibrios sociales producidos por dicho modelo, introduciendo así, junto con la intervención económica, un Estado social de derecho cuya línea correctora llevó a una profundización de la estatalización y juridificación de las relaciones sociales.<sup>27</sup> Este conjunto de estrategias fue adoptado por la mayoría de los Estados capitalistas coincidiendo con el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta la crisis de los años setenta.

Calvo (1994, 262) señala que la citada línea correctora se planteó tres objetivos fundamentales:

a) hacer frente a las situaciones de marginación que generaba el funcionamiento del sistema socioeconómico,<sup>28</sup> lo cual fue unido a las políticas de protección de los derechos de los más desfavorecidos o desprotegidos;

b) corregir los desequilibrios y las situaciones disfuncionales que afectaban al orden social, lo cual condujo a la constitución de diversas formas de control e integración social;

c) desarrollar mecanismos de ajuste y compensación de los riesgos sociales, que fueron convertidos en uno de los ámbitos privilegiados de la acción jurídica.

Por otra parte, debe subrayarse que las tareas de intervención e integración asumidas por el Estado social, en un marco de crecimiento económico que iba acompañado de una complejidad sociopolítica también creciente, determinaron una mayor dificultad en la toma de decisiones por los poderes públicos, pues éstos no sólo necesitaban más información para tomarlas sino que se vieron obligados a establecer vínculos orgánicos con los actores sociales y a asegurarse un consenso previo con ellos si querían poner en práctica con éxito las medidas previstas.<sup>29</sup>

Los tres objetivos citados influyeron de manera decisiva en los dos niveles de seguridad desarrollados por el Estado moderno: desde el punto de vista del nivel más profundo, se constituyeron en las nuevas condiciones exigidas para la seguri-

27. Sobre las formas de concebir el Estado social y, por lo que se dice posteriormente, sobre su crisis ver De Cabo (1986), Picó (1987) y Sánchez (1996). Una perspectiva sistémica sobre la teoría política del Estado de bienestar puede encontrarse en Luhmann (1994).

28. No debe olvidarse que uno de los motivos que condujeron al crecimiento de la intervención económica del Estado fue la aparición del desempleo masivo, especialmente a partir de las crisis económicas que tuvieron lugar durante los años veinte y treinta de nuestro siglo (Sánchez, 1996, 244).

29. Como consecuencia de ello se produjo una descentralización en el poder de toma de decisiones, se fomentaron los procedimientos negociadores y se caminó hacia un derecho más flexible, esto último en el sentido apuntado por Ferrari (1989, 150).

En relación con el sistema jurídico —encargado de traducir las necesidades de estabilidad a un nuevo entramado institucional— debe resaltarse la aparición de dos fenómenos: la *materialización* y la ya mencionada *juridificación* del derecho. La materialización puede ser entendida como la tendencia a incluir en los momentos de creación y aplicación del derecho criterios no estrictamente jurídicos (como los valores, las situaciones económicas, las conveniencias y los intereses políticos, los criterios técnicos o de experiencia, etc.) que permiten orientar el ordenamiento jurídico hacia sus consecuencias sociales. Por su parte, el aumento del grado de juridificación significa que el derecho del Estado social pasó a regular materias que antes no eran objeto de su atención o que, si ya lo eran, recibirán ahora una regulación más detallada.

dad del sistema; desde el punto de vista del nivel más superficial, la organización y coordinación de los mismos desde la acción estatal —que debía tener en cuenta tanto intereses públicos como privados— condujo a importantes modificaciones en las políticas públicas de seguridad.

En primer lugar, estas políticas debían responder, al menos formalmente, más a la idea de integración que a la de control, incorporando las demandas ciudadanas al ya complejo juego de equilibrios políticos y dando, en consecuencia, una imagen de ajuste entre individuo y Estado. Las instituciones públicas debían tener presentes las preocupaciones de los ciudadanos, para lo cual necesitaban dar un nuevo sentido a sus sistemas de información y orientar sus políticas públicas hacia la resolución de dichas preocupaciones, que fueron definidas en forma de nuevos problemas sociales.<sup>30</sup> Pero, a diferencia de otras experiencias previas en el campo de la acción social, el ciudadano no debía aparecer como sujeto pasivo de la acción estatal sino que era necesario (más bien imprescindible) que las soluciones propuestas incorporaran su participación tanto en la fase de elaboración como en la de aplicación de las mismas.

En segundo lugar, la estrategia integradora del Estado social implicó una dinámica de crecimiento del sector público, generándose redes institucionales extensas que intentaban trasladarla sobre territorio y población.<sup>31</sup>

Finalmente, esta cuestión cuantitativa —de crecimiento— también generó problemas de carácter cualitativo: como consecuencia de la aparición de redes asistenciales diversificadas actuando sobre los riesgos sociales cobró especial importancia, en el esquema ideal de la eficacia y eficiencia sistémica, la idea de coordinación institucional de las políticas públicas. Sin embargo lo cierto es que, ante la falta de un gran discurso integrador, cada subsistema optó por dirigir sus mecanismos reflexivos de manera autónoma hacia el ensayo de una adecuación de sus dinámicas de actuación a los objetivos sociales del Estado de bienestar.<sup>32</sup>

30. Esta orientación suponía un cierto retorno, en lo relativo al tipo de cuestiones a resolver, a los planteamientos originales de la Escuela de Chicago, incluida la preocupación por los fenómenos de *degeneración* del tejido urbano. Sobre esta cuestión puede consultarse el trabajo de Bulmer (1984).

31. En este sentido debe recordarse que con este modelo de Estado se asienta la idea de asistencia sanitaria universal y gratuita, a través de las diversas variantes de la seguridad social, y se crea un complejo y diversificado entramado de servicios sociales.

Una buena descripción de esta característica, aplicada al caso español en los últimos decenios, puede encontrarse en Gomà y Subirats [coord.] (1998). A modo de simple comentario, es curioso comprobar que este análisis de las políticas públicas elude el tema de la seguridad interior.

32. Los subsistemas acentuaron sus mecanismos de observación, de manera que pudieron conocerse mejor y establecieron con más precisión sus límites de actuación y sus áreas de conflictividad con los otros subsistemas y con el entorno. Al llevar a cabo estas operaciones ganaron en conciencia de sí mismos y de las consecuencias de su actividad en el resto del sistema social, pero al no disponer ni de un *código* ni de unos *programas* que pudieran funcionar *intersistémicamente* no fueron capaces de transformar esa información en pautas de cambio o, por lo menos, de coordinación estable.

La ausencia de códigos y programas intersistémicos no debe ser interpretada como un mero problema comunicativo entre subsistemas. Aunque esta incomunicación puede producirse puntualmente lo relevante en esta cuestión es el análisis de las dinámicas de competencia política que se generan en el terreno de la presión mutua entre sistema político y sistema productivo.

### 3.2 La adaptación de la policía al modelo del Estado social

La filosofía integradora del Estado social se enfrentaba de manera evidente a los principios de funcionamiento del aparato policial propio del modelo liberal. Este enfrentamiento, manifestado en las reticencias que mostraron los propios líderes políticos hacia la policía,<sup>33</sup> parecía ubicarla en una posición secundaria dentro del conjunto de mecanismos y estrategias de seguridad, incluso en el sistema penal. Sin embargo, los propios límites de las políticas públicas integradoras y la necesidad, siempre presente, de mantener el orden del sistema exigieron contar con dicho aparato.

Ahora bien, la policía no podía ser utilizada sin cambios, al menos si se querían evitar las consecuencias deslegitimadoras derivadas de un instrumento ideado bajo otras coordenadas sociopolíticas. Por este motivo fue necesario promover un proceso reflexivo de adaptación.

En primer lugar, era necesario que las políticas públicas en el ámbito policial encajaran conceptualmente en el discurso del Estado social. Con esta finalidad surgió el concepto de seguridad ciudadana, que fue definido, en un nivel fundamentalmente normativo, a partir de la idea de la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos.

El concepto de seguridad ciudadana intenta aportar un sentido integrador a la función policial situando a la policía como garante del sistema social pero, y ésta es la gran innovación, asumiendo la óptica del ciudadano: sin seguridad (individual) no es posible el ejercicio de los derechos y las libertades preconizadas por el Estado social y sin ese ejercicio carece de sentido todo el discurso que lo legitima (Recasens, 1996a, 45-49). De esta manera, el concepto de seguridad del Estado social, y en consecuencia la policía, debe dar respuesta a las demandas provenientes tanto de los ciudadanos como del sistema social considerado en su conjunto.

Este sentido integrador es posible en un nivel teórico que parta de la consideración del ciudadano como un ente abstracto<sup>34</sup> y cuando la institución policial se enfrenta a situaciones en las que las demandas de seguridad del ciudadano y del sistema social se muevan dentro de los mismos códigos y programas. Sin embargo, cuando la demanda ciudadana de seguridad manifiesta un desacuerdo con los códigos y programas sistémicos, es decir cuando nos encontramos ante un conflicto de carácter político cualquiera que sea la forma que éste revista, la policía se

---

33. No debe olvidarse que los partidos socialdemócratas jugaron un papel fundamental en la definición de las estrategias del Estado social y que para la base social, el aparato y la órbita sindical de estos partidos la policía representaba el *otro lado de la barricada* instrumentalizado por el poder burgués. Si bien esta reticencia no está aún lo bastante documentada tampoco aparece como polémica. Es indudable que está por hacer la historia de la transformación de esa desconfianza en convivencia funcional debido a las necesidades de la seguridad del sistema, concretamente sería interesante conocer cómo se aplica en este ámbito el principio de la *operational authority* (el otorgamiento de autoridad a las personas más capacitadas para actualizar la funcionalidad de una institución). Sobre este principio puede consultarse el trabajo de García Pelayo (1987).

34. Es decir, como un sujeto que opera en un sistema que le otorga una amplia capacidad potencial para el ejercicio de derechos y libertades, entre otras cosas porque ese mismo sistema se preocupa por protegerle de los riesgos sociales.

encuentra ante una paradoja: el ciudadano le exige que actúe como protección *frente* al sistema cuando es, también, protección *del* sistema.

Esta paradoja encierra un riesgo de deslegitimación permanente, no sólo para la policía sino para el propio Estado social, al descubrir que también en este nuevo marco político cabe la posibilidad de que en caso de conflicto el individuo sea sacrificado en aras del mantenimiento del sistema.<sup>35</sup> No es extraño, en consecuencia, que las políticas policiales se ubicaran en un lugar discreto dentro del conjunto de estrategias públicas.

Pero la idea de seguridad ciudadana no sólo presenta problemas de formulación. En lo relativo a su concreción y a su traducción en términos operativos se plantea la dificultad de averiguar cómo se pueden establecer con claridad los parámetros de identificación de las demandas ciudadanas en este ámbito.

Reconocida la imposibilidad, tanto por problemas conceptuales como técnicos, de conocer el grado de seguridad real de una determinada sociedad a partir de una cuantificación exacta de lo que atenta contra ella, los esfuerzos se encaminaron a conocer la percepción que los ciudadanos tienen de su propia seguridad, es decir, a determinar el grado de seguridad subjetiva (Recasens, 1996a, 50-51). Ahora bien, esta seguridad subjetiva obliga a introducir en el análisis de la seguridad procesos de construcción social de riesgos, miedos y percepciones que se conectan directamente con el marco socioeconómico en el que los ciudadanos desarrollan sus relaciones.

Precisamente por todo lo anterior, en segundo lugar, este proceso de adaptación exigía una manera diferente de enfrentarse a la información y al cambio social. Sólo si la policía manifestaba una capacidad para traducir a sus dinámicas de funcionamiento las (confusas) demandas ciudadanas y los (complejos) cambios sociales podría reubicarse correctamente. En consecuencia la policía debía aceptar un cierto nivel de explicación conflictual del entorno —aquél que no la ponga en cuestión— y debía orientarse hacia la resolución de los problemas sociales,<sup>36</sup> lo cual supone, entre otras cosas, que las políticas de seguridad debían ir más allá de las medidas destinadas a la reducción de la delincuencia.

Para poder llevar a cabo la citada traducción la policía necesitaba de un instrumental teórico y empírico (encuestas de victimización, de autodenuncia, etc.) que vino prestado de áreas de conocimiento como la sociología y la criminología, y de un personal capacitado para adaptar la información obtenida mediante el mismo a las dinámicas policiales. De hecho en esta etapa comienza a valorarse la utilidad de disponer de unidades de análisis de información social configuradas mayoritariamente, al menos en un inicio, por policías con formación en ciencias jurídicas, sociales o del comportamiento.

35. Esta es la cuestión que se esconde tras la oscilación de doctrina y jurisprudencia entre una definición estrictamente jurídica, formalista, y otra metajurídica, materialista, de la seguridad ciudadana. Para un seguimiento de esta polémica en el ámbito español puede acudir a Agirreazkuenaga (1990), Barcelona (1988, 121-161; 1997, 187-239), Carro (1977 y 1990), Fernández Entralgo, Portilla y Barcelona (1993), Izu (1988), Martín-Retortillo (1983), Muñagorri, Ed. (1995) y Recasens (1996a).

36. La orientación de la policía hacia los problemas sociales ha sido teorizada por Goldstein (1998).

Mediante este proceso la red de información del sistema policial se diversificó pues incorporó junto a sus mecanismos clásicos (la información sobre sí misma, sobre el conjunto de sus actuaciones y sobre la población peligrosa) los citados elementos de detección de la inseguridad subjetiva.

En tercer lugar, debe señalarse que los procesos que acabamos de describir generaron una cierta conciencia de la existencia de un ámbito de seguridad compartido; en otras palabras, el carácter estructural de buena parte de los problemas a los que se enfrenta la policía hace que terminen por aparecer, tanto en el nivel del planteamiento teórico como en el desarrollo de las actuaciones concretas, otros sectores de las políticas públicas. La institución policial no podía seguir actuando de espaldas a las mismas ya que si lo hacía se arriesgaba a aparecer como un estorbo para el desarrollo efectivo de las políticas sociales, además la información disponible en otros sectores de la Administración podía serle útil para llevar a cabo sus propias tareas. Esta nueva situación resaltó la importancia de la coordinación de las políticas de seguridad, tanto dentro del sistema penal como entre los diferentes sectores de la Administración pública.<sup>37</sup>

El problema que se detecta en este nivel consiste en un enfrentamiento entre las estrategias desarrolladas por los diversos sistemas —y/o subsistemas— responsables de las políticas públicas (enfrentamiento que es debido a sus lógicas funcionales diferenciadas) y, como ya se ha indicado, a la ausencia de unos mecanismos inter-sistémicos de coordinación estable. Sin embargo, sería erróneo pensar que este enfrentamiento cuestiona de manera directa la seguridad del sistema considerado en su conjunto, por el contrario cada subsistema manifiesta una forma diferente de interpretar la fórmula común relativa, en el Estado de bienestar, a la ayuda al ciudadano.<sup>38</sup>

Finalmente, este proceso reflexivo de adaptación condujo a modificaciones en el nivel operativo policial, tanto desde el punto de vista de las tareas a realizar —que demuestran, en general, una mayor preocupación por cuestiones que afectan a la calidad de vida de los ciudadanos— como desde el punto de vista de los procedimientos aplicados.<sup>39</sup>

37. Algunos ejemplos de ámbito europeo de este intento de coordinación, analizados desde una perspectiva crítica, pueden encontrarse en Bergalli [coord.] (1993).

38. Un ejemplo de esta diferenciación estratégica dentro del funcionamiento del sistema penal, concretamente en el ámbito de la justicia de menores, puede observarse en Domínguez y Balsebre (1998).

39. En este punto podemos encontrarnos ante diferentes estrategias policiales que pueden ser agrupadas en dos grandes bloques: aquéllas que defienden un modelo de policía que actúa fundamentalmente una vez cometidos los hechos (policía reactiva) y aquéllas que inciden en el papel preventivo de las tareas policiales (destacando en este punto las diversas formulaciones del modelo de policía comunitaria).

Con relación al primero de estos grupos, puede señalarse que a partir de los años setenta se desarrolló en los Estados Unidos una intensa política reformista en el ámbito policial marcada por la idea de profesionalidad. Es la denominada *política de las tres R*: en virtud de la idea de policía reactiva —*reactive policing*— se da mucha importancia a la capacidad de la policía para responder a las demandas (llamadas) de asistencia (así, por ejemplo, nacen y se desarrollan los teléfonos de urgencia policiales); se establece la estrategia de las patrullas aleatorias —*random patrols*— que suponen no asignar itinerarios fijos a los patrulleros sino recorridos discretivos, ya que se supone que la visibilidad y la aleatoriedad de las patrullas disuadirán a los delincuentes de delinquir; y se establece el principio de la investigación reactiva —*reactive investigation*— que implica realizar un gran esfuerzo por mejorar la profesionalidad de los investigadores a la hora de trabajar sobre los delitos cometidos.

## 4. LA SEGURIDAD EN LOS TIEMPOS DE CRISIS

### 4.1 Crisis del Estado de bienestar y sociedad del riesgo

A partir de los años setenta se produce la quiebra del principio de crecimiento económico continuado y se constatan los límites de las funciones redistributivas e integradoras de los poderes públicos;<sup>40</sup> es en este marco cuando comienza a cuestionarse la capacidad del Estado para configurar las relaciones sociales. En otras palabras, se extiende la opinión que sostiene que las formas del Estado de derecho (ideado como un sistema de límites y equilibrios con relación a ciertos poderes actuantes en la esfera pública) pueden resultar estructuralmente incapaces para vehicular las prestaciones positivas exigidas por el Estado social. Se habla, entonces, de la crisis del Estado social, o de bienestar, como una crisis de crecimiento que comporta una crisis de legitimidad.<sup>41</sup>

Pero este cuestionamiento de las capacidades del Estado, que afecta de manera directa al sistema jurídico en cuanto encargado de dar forma y contenido institucional a los objetivos de la forma-Estado benefactora,<sup>42</sup> también puede contemplarse desde la perspectiva de una crisis cultural que se expresa, entre otras

---

Con relación al segundo grupo cabe señalar que desde sus orígenes estuvo más preocupado por establecer una conexión de proximidad entre policía, territorio y ciudadanos que generara una cierta capacidad de anticipación del sistema de seguridad frente a los problemas sociales, dicha conexión tiene el efecto principal de dotar de gran cantidad de información social a los cuerpos policiales. Bien entrados los años ochenta la policía comunitaria encontró refuerzos en las descripciones —hablar de teoría en este caso sería excesivo— sobre la degeneración de los espacios urbanos, dando lugar a las estrategias de la *tolerancia cero*. Sobre la conexión entre policía de proximidad y *tolerancia cero* pueden consultarse los textos de SPELMAN y ECK (1987), KELLING (1988), MOORE, TROJANOWICZ y KELLING (1988), KELLING y MOORE (1988) y de KELLING, WASSERMAN y WILLIAMS (1988).

40. Como señala SÁNCHEZ (1996, 248) dos factores fundamentales inciden en el cuestionamiento de las políticas keynesianas, por una parte la crisis económica derivada de la decisión de los Estados Unidos de no mantener la convertibilidad de su moneda en oro, que se enlazó con la crisis energética de 1973, y por otra, el constante crecimiento del gasto público que conlleva la crisis fiscal del Estado. Sobre esta última cuestión ver O'CONNOR (1981).

41. Es importante reconstruir con cuidado este pequeño puzzle argumental. Su primera pieza supone afirmar que la incapacidad de autorregulación que presenta el sistema económico capitalista en el modelo liberal generaba una serie de disfuncionalidades para el subsistema de legitimación, que en un sentido amplio también funciona como mecanismo de seguridad del sistema social; la segunda pieza consiste en entender que el principal instrumento utilizado para salvar esta situación es el Estado social, en el sentido de que en dicho modelo el Estado ha de intervenir entre los dos subsistemas —el económico y el de legitimación— para asegurar tanto la continuidad de la acumulación capitalista como la aceptación por parte de los ciudadanos del *status quo*; ahora bien, y ésta constituye la tercera pieza argumental, esta mayor intervención del Estado provoca, a su vez, un aumento de las demandas de los ciudadanos, y cuando no es posible hacer frente a estas peticiones, debido a los límites estructurales del sistema económico aplicados al terreno de la integración social, es cuando nos encontramos ante una crisis de legitimidad (SÁNCHEZ, 1996, 251).

42. FERRAJOLI (1994, 7-11) conecta la comentada incapacidad estatal con dos tipos de crisis. En primer lugar habla de una crisis de la legalidad, en el sentido de que las reglas jurídicas habrían perdido su valor vinculante respecto de los poderes públicos conduciendo a la ilegalidad del poder y a la crisis constitucional. En segundo lugar, hace referencia a la crisis del Estado nacional, subrayando como la soberanía ha variado su sede tradicional. Se produciría entonces, en su opinión, una crisis del derecho que haría peligrar la idea misma de democracia, ante la cual sería necesario retornar la confianza del ciudadano en el derecho y, precisamente, a través del derecho.

manifestaciones, como *crisis de subjetividad*.<sup>43</sup> Utilizando términos muy genéricos podemos señalar que hoy se duda sobre el papel y/o el lugar de la persona en la estructura social, y que esta duda se acentúa cuando el sujeto es ubicado frente a las instituciones que han sido racionalizadas a lo largo de los últimos dos o tres siglos.

En este sentido podemos subrayar que una vez fracasadas las promesas de bienestar, las cuales por cierto nunca fueron dirigidas a toda la población de nuestro planeta, no se ha encontrado un recambio para la vieja concepción liberal del *hombre para el mercado*,<sup>44</sup> impuesta al mismo tiempo que el establecimiento del modo de producción capitalista transformaba profundamente las formas de vivir y relacionarse, y la propia idea de *ciudadano* es objeto de crítica al descubrirse tras ella a un sujeto de derechos sin poder de decisión (Capella, 1993, 135-153).

Lo importante a nuestros efectos es que este conjunto de crisis —o, de manera más correcta, de manifestaciones diferentes de una misma crisis— añade un elemento que afecta claramente a la idea de seguridad sistémica: se deja al descubierto que la noción de riesgo social en los tiempos postmodernos no consiste en algo puramente externo o desconocido (en una mera contingencia del entorno) sino que también debe ser conectada con las consecuencias perversas y con las incapacidades del propio funcionamiento del sistema social y de sus subsistemas. Los riesgos sociales quedan, de esta manera, ampliados, reubicados y redefinidos.

Esta cuestión ha sido remarcada por la teoría sociológica contemporánea, que ha creado la categoría de *sociedad del riesgo* para describirla. Resalta, en esta línea, el esfuerzo realizado por Beck (1993, 1996 y 1998). Según este autor la noción de riesgo social en nuestro tiempo ya no hace referencia a cualquier tipo de drama o peligro sino que apunta directamente a las consecuencias de decisiones de carácter industrial o técnico-económico tomadas tras las pertinentes ponderaciones de beneficios apropiables. En otros términos, en la actualidad puede observarse que ciertos riesgos sociales se derivan fundamentalmente de decisiones conscientes tomadas desde instancias públicas y/o privadas (de la cadena de decisiones previa, por citar dos ejemplos diversos, al desastre producido en una central atómica o al desmantelamiento de todo un sector productivo que genera el empobrecimiento de una determinada región).

Ahora bien, desde el punto de vista de la legitimación estatal no es posible reconocer la existencia de unos riesgos *descontrolados* en sus consecuencias

43. Sobre esta cuestión ver O'Connor, 1989, 175-202.

44. Esta concepción es propia de la teoría política del *individualismo posesivo* (Macpherson, 1979), la cual, al considerar que las relaciones de cambio constituyen el eje de la sociedad, dio especial relevancia a las cualidades (por ejemplo, la capacidad de trabajo) y a las posesiones (por ejemplo, la propiedad privada) con valor en el mercado y fomentó, en consecuencia, la *cosificación* de la persona en sus relaciones sociales. Sobre la idea de *cosificación* ver Lamo de Espinosa, 1981.

Puede alegarse, con razón, que incluso dentro de la tradición liberal existen otras formas de entender al sujeto (como titular de derechos, como portador de valores éticos...); el problema consiste en determinar si esas otras concepciones fueron utilizadas como coartada ideológica para la imposición de la visión economicista de la sociedad o como instrumento para su vehiculación.

(es decir, frente a los cuales no existen zonas de protección ni mecanismos de diferenciación social) que son generados desde ciertos niveles de racionalidad del sistema social; reconocerla supondría tener que aceptar el colapso tanto de las racionalidades científico-técnica y jurídica como de las garantías de seguridad político-institucionales (Beck, 1993, 27), y ése es un precio que difícilmente se puede pagar. Por ello la noción de riesgo social ha sido reinterpretada sistémicamente.

Por una parte, se aplica sobre situaciones que son definidas como de *riesgo social difuso*. Se habla en este caso de riesgos de causalidad ambigua, con víctima difusa (o simplemente lejana para un sujeto que pueda ubicarse, cómodamente, en la posición de espectador), de responsabilidad diluida e íntimamente conectados con decisiones políticas y económicas.<sup>45</sup>

Los riesgos sociales difusos suelen ser tratados como cuestiones «que nos afectan a todos» y que, en consecuencia, exigen una respuesta institucional de carácter global. Esta respuesta institucional se materializa normalmente en una cobertura económica procedente de fondos estatales o, cada vez con más frecuencia, supraestatales que elude —o que se ve obligada a eludir por el juego de los mecanismos jurídicos que confieren opacidad a los operadores de los sistemas político y económico— la cuestión de la atribución individualizada de responsabilidad.

Por otra parte, se aplica sobre situaciones que son definidas como de *riesgo social concreto*. Aquí podemos encontrarnos ante riesgos de causalidad establecida, con víctima concreta, responsabilidad determinada y conectados a las acciones (a veces presentadas como irracionales) de ciertos sujetos o colectivos *portadores de riesgo*.<sup>46</sup> Estos riesgos ponen en marcha respuestas de tipo penal y/o asistencialista.

Es necesario destacar que estos dos tipos de riesgos no son tratados de manera homogénea por las estructuras comunicativas previstas en el sistema social. Ante todo, estas estructuras tienden a reforzar en el imaginario social la gravedad de la incidencia y la inmediatez de los riesgos sociales concretos, relativizando, en consecuencia, la preocupación social por los riesgos difusos. Este refuerzo tiene bastante que ver con el hecho de que tales riesgos sean definidos como *problemas sociales*.

Ya hace muchos años que la doctrina sociológica y, por traslación, la criminológica conocen y utilizan la diferenciación entre las nociones de problema y de cuestión social.<sup>47</sup> Una cuestión social podría definirse como un ámbito temático (las drogas, la violencia juvenil, la prostitución, la inmigración, etc.) en el que se concentran ciertas manifestaciones de uno o varios conflictos sociales. Lo importante a nuestros efectos es que una cuestión social puede ser definida, a su vez,

45. En esta categoría entran, por citar dos ejemplos, los riesgos que conducen a desastres ecológicos o al hambre.

46. Por ejemplo, el riesgo de ser sujeto pasivo de una forma de violencia.

47. Esta diferenciación tiene su origen en la teoría sociológica construccionista. Una obra básica para entender los procesos sociales que se mueven tras la idea de construcción social de la realidad es la de Berger y Luckmann (1986).

como *problema* en las dinámicas comunicativas que se establecen en los sistemas sociales.<sup>48</sup>

El hecho de definir una cuestión como problema social implica realizar dos operaciones argumentativas: a la vez que son resaltados los aspectos o los efectos sociales más negativos de esa cuestión social (por poner un ejemplo de actualidad, en el caso de la inmigración esa imagen social negativa se identifica con la idea de invasión y se traslada a ámbitos como el laboral y el delictivo), se colocan en segundo término —diluyéndose— aquellos conflictos relacionados con la misma que afectan a la esencia del sistema social y que manifiestan, habitualmente, algún elemento disfuncional, ya sea en la estructura, ya sea en el funcionamiento del mismo.

La consecuencia de estas operaciones en la percepción social, si se llega a imponer la definición problematizada de una cuestión social, consiste en que los conflictos estructurales a los que hace referencia pierden centralidad en los debates sociales, adquiriendo relevancia pública una visión parcial y/o desenfocada de la realidad. Y esta visión parcial y/o desenfocada estará presente tanto en las demandas de los ciudadanos para que se solucione el *problema construido* como en la respuesta institucional frente a dichas demandas.<sup>49</sup>

La noción de riesgo social presenta una serie de virtualidades (Beck, 1993, 21-22) que facilitan esta definición y que la hacen especialmente atractiva para las instituciones públicas. En primer lugar, permite vincular entre sí a ciencias naturales, técnicas y sociales, de tal manera que puede ser aplicada a fenómenos totalmente dispares; en segundo lugar, permite convertir consecuencias que inicialmente afectan a individuos en *riesgos* que atañen a sectores de la población y que pueden ser descritos estadísticamente, tornándose calculables y, de esta manera, reconducibles a reglas supraindividuales de alcance político preocupadas por su reconocimiento, compensación y evitación; y, finalmente, permite eludir el conflicto jurídico de la causación al facilitar la determinación de una compensación económica (o de otra prestación) con independencia de las cuestiones de la responsabilidad subjetiva o de la culpabilidad.

Lo anterior explicaría la funcionalidad sistémica de una noción de riesgo social reducida al ámbito de lo concreto. Por de pronto, devuelve la idea de peligro a una esfera individual y, con frecuencia, ajena al funcionamiento normal del sistema social; en segundo lugar, influye (a través de los procesos de definición comentados) en la capacidad cognoscitiva individual y colectiva, estructurando la interpretación que la población realiza de los fenómenos que se dan en la realidad sobre la base de un esquema «seguridad-riesgo»;<sup>50</sup> y, en tercer lugar, al permitir la existen-

48. En la construcción social de un problema entran en juego complejos procesos cognitivos en los que se mueven una variedad de imágenes culturales, una pluralidad de intereses (políticos, económicos, etc.) y diversos actores (desde los medios de comunicación hasta los particulares pasando por las instituciones públicas).

49. Por cierto, es frecuente que la criminalización del problema, consistente en dar una respuesta al mismo desde el conjunto de mecanismos que conforman el sistema de justicia criminal, se encuentre entre esas demandas y entre esas respuestas institucionales.

50. Este esquema constituye un código fácilmente asimilable que puede ser distribuido sin dificultad por la estructura social.

cia de un debate sobre la valoración, la tolerancia o el control de riesgos concretos parece cumplir con la condición básica de abrirse a la participación ciudadana.

De esta manera, los riesgos sociales concretos han dejado de ser un simple factor de inseguridad para pasar a participar en la definición del conjunto de reglas que establecen las actuales condiciones de la seguridad del sistema social. Por ello en nuestro tiempo es tan importante, desde un punto de vista sistémico, que las instituciones tengan la capacidad social de definir y de identificar este tipo de riesgos.

#### 4.2 Una inestable definición de seguridad

Por lo dicho anteriormente entendemos que la definición que el Estado de bienestar en crisis realiza de los dos niveles de seguridad del sistema social está sometida a un nuevo proceso de adaptación. La falta de la necesaria perspectiva histórica hace que analíticamente sólo sea posible realizar una operación interpretativa de este nuevo proceso, que consiste en proponer una serie de hipótesis de trabajo que miran hacia un pasado bastante inmediato.

Primera hipótesis. En el Estado de bienestar no ha existido un discurso hegemónico, en el sentido definido anteriormente, sobre la seguridad. Las exigencias impuestas por el Estado de bienestar a los subsistemas sociales para hacer posible el mantenimiento del sistema social imperante han sido tan exigentes que no ha sido posible encontrar un modelo capaz de dar respuesta a las necesidades específicas de cada uno de ellos y que, al mismo tiempo, les diera un sentido unitario.

Debe destacarse que este marco sociopolítico no era el más favorable para el mantenimiento de la capacidad expansiva del discurso médico como discurso de la seguridad. El Estado de bienestar determinó ciertamente una red institucional que expandía, con pretensiones de universalidad (para todo el territorio y para toda la población), las políticas sobre la salud, pero esa red —que servía convenientemente a las intenciones integradoras del sistema—<sup>51</sup> empezó a demostrar pronto sus límites e incapacidades.

Desde una perspectiva sistémica podría resumirse esta situación diciendo que los límites de crecimiento del sistema sanitario han generado un cuestionamiento, no tanto técnico-científico como sociopolítico, de los *programas* y del *código* utilizados por este sistema. Veamos como se expresa esta cuestión en términos generales.

Los problemas de crecimiento del sistema sanitario son ante todo problemas de carácter económico. El mantenimiento de la promesa de universalidad, sometida a ciertos recortes pero mantenida en su esencia, ha determinado un desarrollo constante de los presupuestos sanitarios que es hoy insostenible para las administraciones públicas. Por ello no sólo se afirma que en el futuro será necesaria una reducción de la protección estatal ante los riesgos derivados de la

51. En esta cuestión insisten VARELA y ÁLVAREZ-URÍA (1989, 67).

enfermedad<sup>52</sup> sino que ya en la actualidad la propia gestión de la sanidad se ha convertido en un problema, y para solucionarlo —o por lo menos para minimizar su alcance— se ha tenido que acudir al endeudamiento público y a técnicas de gestión procedentes del ámbito privado. En otras palabras, la sanidad ha perdido su carácter modélico al evidenciarse los problemas que genera al sistema político.

Ese carácter problemático viene acompañado, desde el punto de vista de la profesión, de una fractura de la credibilidad absoluta que tenía la figura del médico. En un sistema sanitario bajo presión las deficiencias tienen mayor visibilidad y éstas se convierten, sorpresivamente, en un riesgo generado desde la propia acción estatal —evidentemente cuando tienen que ver con el sistema público de asistencia sanitaria— que el Estado debe reconocer y compensar. El error médico en el diagnóstico y en el tratamiento, la negligencia o, simplemente, el trato displicente hacia el enfermo son objeto de crítica social y de responsabilidad jurídica.

La profesión médica, sin mecanismos para hacer frente a esta sublevación, parece no haber encontrado una salida adecuada a este cuestionamiento y con ello va perdiendo capacidad para incidir en los hábitos y las costumbres de la población. Su discurso social se está quedando reducido, después de muchos años, a un discurso técnico.<sup>53</sup>

Pero es que, además, ese discurso técnico ya no es portador de criterios de ordenación de la información que puedan actuar con certeza. Se trata de un discurso demasiado rígido para los objetivos sociales del Estado de bienestar, ya que ni se basa en un esquema de negociación entre los afectados ni se muestra especialmente abierto a introducir las consecuencias sociales de la actuación sanitaria en su propia dinámica.

Segunda hipótesis. Los diversos subsistemas sociales se han visto afectados por los mismos límites que acabamos de describir respecto del subsistema sanitario. Esos límites afectan a la seguridad del sistema considerado en su integridad. Por ello la tarea encargada a los subsistemas ha sido, más que una solución, una gestión de la crisis de seguridad del sistema.<sup>54</sup>

---

52. También es necesario reconocer que los propios parámetros sociales del concepto de enfermedad están variando de manera sustancial. En el discurso decimonónico el sistema sanitario pretendía defendernos de enfermedades que nos impedían cumplir nuestra función en los diversos subsistemas sociales y que aparecían como desligadas de los mismos (formaban parte del complejo mundo que los envolvía, del entorno); por el contrario, hoy sabemos que un gran número de enfermedades —muchas de ellas (como las depresiones relacionadas con la presión laboral) crónicas o con grave riesgo de recaída en breves periodos de tiempo— son causadas por la propia forma de funcionar de esos subsistemas, de manera que se reconoce la integración de la enfermedad, como disfuncionalidad, en el propio sistema social.

D.J. GREENWOOD (1984) ha analizado, desde la disciplina antropológica, algunos de los intentos para corregir estos problemas.

Debe subrayarse que estas cuestiones no afectan realmente a la capacidad de respuesta del discurso científico frente a los riesgos de la enfermedad. No suponen, por tanto, un cuestionamiento de la funcionalidad del sistema sanitario en su ámbito específico sino una relativización de los mensajes que dirige hacia el sistema social. En este sentido es interesante observar de qué modo los ejemplos médicos suelen ser utilizados en las disciplinas sociales como casos de la actual ruptura de la confianza en el pensamiento institucional. En este sentido puede leerse el caso, relativo a la medicina nuclear, que plantea DOUGLAS (1996, 16-19).

54. Estas dos primeras hipótesis son abordadas por BARCELONA (1992, 30 y 33), desde una perspectiva crítica, al hablar de la ciudad postmoderna.

Tercera hipótesis. El sistema social dispone, sin embargo, de un código emergente basado en el binomio *seguridad-riesgo*. Falta por ver si este código puede ser interpretado de manera que se evite la carga crítica que conlleva hacia el propio sistema social, adquiriendo entonces capacidad expansiva, y cómo se desarrollan los programas asociados al mismo en los diversos subsistemas sociales.

Cuarta hipótesis. Los procesos de comunicación social desarrollados desde finales de la Segunda Guerra Mundial, tanto desde el ámbito público como desde el ámbito privado, han contribuido a que la población asocie el concepto de seguridad al concepto de eficacia y el de contingencia con el de ineficacia. Pero, además, en un mundo donde sólo es eficaz lo que *funciona*, se ha instaurado socialmente la idea de que esa eficacia sólo es posible sobre la base de un éxito que exige una creciente dosis de normatividad en la gestión de las vidas de los ciudadanos.

Como consecuencia de esta idea aparece la categoría del *hombre vulnerable*, cuya principal característica consistiría en haber perdido los mecanismos y las estrategias culturales necesarias para aceptar, hacer frente y gestionar la contingencia, el fracaso, la fatalidad. Por ello, sólo será capaz de moverse socialmente de manera aceptable si el conjunto de prestaciones públicas y privadas se suceden y se encadenan con la precisión de un reloj suizo, dando lugar a una *hiperprotección externalizada* del individuo.<sup>55</sup>

Esta imagen social del hombre postmoderno tiene indudables consecuencias desde el punto de vista de la construcción de las dinámicas sociales de la seguridad. En primer lugar, mediante esa mecánica basada en la hiperprotección externalizada del sujeto se está anulando y sustituyendo la eficacia y funcionalidad tradicional de las redes sociales y de las relaciones informales. Con ello no sólo se disminuye la cohesión social, la durkheiminiana solidaridad orgánica, sino que el individuo pierde un mecanismo de seguridad básico a la hora de tomar decisiones.<sup>56</sup>

En segundo lugar, esta hiperprotección viene asociada a la construcción de sentimientos como el miedo a lo desconocido y a lo diferente —como en el caso de la xenofobia y el racismo—<sup>57</sup> cuyas consecuencias, paradójicamente, deben ser minimizadas por el propio sistema.

#### 4.3 El sistema penal como gestor del riesgo

Siguiendo a Beck podríamos sostener (1993, 22) que mediante la lucha contra el delito, entendido como un riesgo social concreto, el sistema político intenta

55. Una de las más diáfanas y primarias manifestaciones de esta necesidad permanente de disfrutar de una vida segura es la denominada cultura de la queja. Esta cultura presenta una doble funcionalidad: por una parte establece el termómetro de la satisfacción de los ciudadanos, por otra permite una legitimación del sistema al evidenciar que la población es libre para expresarse, incluso en contra del funcionamiento del sistema.

Debemos subrayar que, en nuestra opinión, la categoría del *individuo vulnerable* no pretende sustituir al *hombre para el mercado*, más bien se trata de una de las posibles variantes postmodernas de la misma.

56. Debe tenerse en cuenta que, incluso en organizaciones complejas, el mecanismo de la comunicación informal es utilizado con frecuencia, especialmente en contextos de gran inseguridad, para servir de base a la toma de decisiones (LUMANN, 1997, 65).

57. Es lo que hace ya más de treinta años fue definido por LEACH (1967) como «el miedo al otro».

devolvemos la esperanza en el funcionamiento del viejo esquema del contrato social, aplicado ahora al Estado social en crisis. Pero para que eso sea creíble es necesario dar visos de credibilidad a un discurso anticuado.

¿Cómo lleva a cabo el sistema penal esta operación de restauración? En nuestra opinión, la simple imagen de un sistema penal tosco, inmovilista e hipertrofiado —que controla más y de forma más dura— no da cuenta de los cambios de carácter cualitativo que le afectan y, por ello, carece de capacidad interpretativa.<sup>58</sup> Por el contrario, tanto las intuiciones que se derivan de las hipótesis descritas en el anterior apartado como, sobre todo, la investigación empírica existente manifiestan la emergencia de dos tendencias adaptativas que perfilan un panorama muy diferente al propio de la tradición decimonónica.

La primera de estas tendencias responde a la cuestión de cómo puede afrontar el sistema penal las demandas de seguridad en una situación sistémica marcada por la ausencia de unos referentes de actuación hegemónicos y por los recorres presupuestarios. Se trata de la gestión *managerial* de los denominados nuevos riesgos sociales.<sup>59</sup>

En los últimos decenios hemos asistido a la introducción de una idea de riesgo objetivada en el ámbito de las políticas penales: el desarrollo del conjunto de técnicas de investigación social aplicadas al ámbito penal ha permitido calcular la probabilidad de que un riesgo de tipo delictivo acaezca, establecer el perfil del portador de ese riesgo, determinar el daño que puede producir y establecer medidas preventivas para evitarlo.

Esta capacidad de objetivar los riesgos ha conducido a un esfuerzo cuantificador, de tal manera que en el derecho penal y en la criminología comienza a extenderse un lenguaje actuarial basado en el cálculo de probabilidades y en las distribuciones estadísticas. Dicho lenguaje, que lentamente va reemplazando al basado en el diagnóstico clínico y en el juicio retributivo, no hace sino expresar una orientación de las estrategias penales hacia la identificación de determinadas categorías y segmentos de la población (segmentos de riesgo), aquellos que según las técnicas de análisis criminológico focalizan los miedos de la población o son los actores fundamentales de los actos delictivos.

A partir de este esquema de análisis y tratamiento de la información delictiva, las instituciones han aprendido a desarrollar estrategias que consisten más en gestionar los riesgos detectados, demostrando que algo se está haciendo para evitarlos, que en trabajar sobre las causas —entre ellas las sistémicas— a las que se deben.

En este último sentido se observa como los objetivos de las políticas de seguridad (sean asistencialistas o penales) son renovadamente sistémicos. La rehabilitación del delincuente o el control del delito han dejado paso a la necesidad de identificar y

---

58. Con esta afirmación no se quiere negar la posibilidad de que en determinados contextos políticos y económicos se puedan producir episodios de hipertrofia que afecten de manera generalizada al sistema penal o a partes concretas del mismo. Lo que se afirma es que en aquellos Estados donde la idea política de bienestar ha tenido una realización más o menos efectiva, dichos episodios no expresan correctamente sus reglas sociales de funcionamiento y lo acaban ubicando en una posición débil.

59. Un análisis de esta cuestión, basado en la experiencia estadounidense, se encuentra en FEELEY y SIMON (1995).

manejar a los grupos más difíciles de controlar —los que van quedando en los márgenes del sistema social— a través de una correcta coordinación sistémica. En esta lógica se impone el mantenimiento o la optimización de los indicadores del funcionamiento interno de las instancias penales (por ejemplo, la reducción de los casos en espera de sentencia o la rapidez en la atención a la víctima del delito) y se relativiza la obtención de objetivos sociales externos (por ejemplo, la justicia social).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta, aunque el tema puede parecer de menor trascendencia al pertenecer al ámbito más operativo, que también las técnicas utilizadas por el sistema penal se transforman, desarrollándose formas de custodia y de control con costes reducidos y que permiten la identificación y clasificación por grupos de riesgo.<sup>60</sup>

Pero esta estrategia *managerial* plantea un problema relativo —también aquí— al ámbito de la legitimación: se trata de una racionalización de carácter tecnocrático que tiende a aislar a las instituciones de las «confusas» demandas sociales y que dificulta una evaluación de su actividad realizada por instancias externas. Como indican Feeley y Simon (1995, 41), «limitando la evaluación a indicadores que pueden controlar, las administraciones se aseguran que sus problemas tendrán soluciones».

La segunda reacción del sistema penal ante la crisis ha consistido en dotarse de mecanismos de flexibilidad que se ponen en marcha cuando la información sobre el delito es introducida en el mundo procesal. Fenómenos como la discrecionalidad en el ejercicio público de la acción penal o la presencia, cada vez más importante, de formas de negociación entre acusador y acusado (Ferrari, 1989, 150-155) cuestionan la imagen simplificada del sistema penal como un poder estatal monolítico que intenta dirigir los procesos sociales desde la imposición a la población de concretos imperativos éticos. Estos fenómenos generan en los actores jurídicos implicados prácticas cada vez más cercanas a la valoración y autorregulación de los intereses en juego, intereses que pueden afectar tanto al concreto caso que sea objeto de análisis en el proceso penal como a los diversos subsistemas a los que ese caso y ese proceso afectan.<sup>61</sup>

#### 4.4 La policía como generadora de saber sobre los riesgos sociales

¿Qué papel ha pasado a jugar la policía en esta gestión *managerial* del riesgo? No parece arriesgado afirmar que, al menos en ciertos contextos sociopolíticos, se presenta a la policía como una instancia dispuesta a retomar algunas de las promesas de bienestar dirigidas al *hombre vulnerable*.<sup>62</sup>

60. Debe destacarse que detrás de estas cuestiones suele haber en juego principios fundamentales del Estado de derecho. Piénsese, por ejemplo, en cuestiones como la criminalización de determinados sectores de la población en base a su origen étnico o en la polémica que surge del uso de videocámaras como técnica de control de determinados espacios y grupos de riesgo.

61. Para un análisis de estos fenómenos en el ámbito judicial español pueden consultarse los trabajos de Casanovas (1994, 1995 y 1998).

62. «El policía, como parte integrante del conjunto de elementos sociales que es, tiene que ser considerado un agente especializado en la defensa global de la calidad de vida de la colectividad» (Martín, 1990, 177).

Hace muy pocos años Bratton (1996), el líder de la reforma del Departamento de Policía de la ciudad de Nueva York efectuada entre 1994 y 1996 bajo la estrategia de la *tolerancia cero*, se preguntaba si una policía de carácter reactivo servía realmente para hacer frente a la preocupación social que generan los problemas sociales y si la institución policial debía abstenerse de jugar un papel social en la prevención de la delincuencia. De esta manera Bratton ponía sobre el tapete, con la tradicional cuestión de la incidencia real de las estrategias organizativas y operativas de la policía sobre los problemas que sufre la población, la posibilidad de una recuperación sistémica de la institución policial. Y, por si lo anterior fuera poco, él mismo ponía en marcha un proceso destinado a dicha recuperación, proceso que se ha convertido en uno de los ámbitos de discusión más vivos, al menos en el exterior, de la política social estadounidense.<sup>63</sup>

En nuestra opinión, la experiencia de la *tolerancia cero* introduce demasiados elementos de tensión —tanto dentro de la propia policía como respecto del sistema judicial y político— para que pueda constituirse en un modelo a seguir. En todo caso su interés reside en haber hecho de Nueva York un laboratorio en el que se ensayó en vivo hasta dónde podía llegar, y con qué consecuencias, la combinación entre una estrategia policial *hiperactiva* y una gestión organizativa de carácter *managerial*.

63. No es el momento de realizar un análisis en profundidad de la estrategia de seguridad basada en la *tolerancia cero* ni de los argumentos criminológicos y sociopolíticos en que ésta se basa (sobre estos argumentos recordar las referencias indicadas al final de la nota 38 de este texto), pero sí parece conveniente dar una información somera sobre estas cuestiones.

La experiencia liderada por Bratton, suele esgrimirse que su reforma implicó una reducción espectacular del número de delitos graves producidos en la ciudad (una reducción de un 37 % en los asesinatos, de un 31 % en los robos con intimidación o violencia y de un 27 % en la delincuencia en general), consiste en una variante del modelo de policía comunitaria que presenta como apoyo argumental la perspectiva criminológica de las *ventanas rotas* (WILSON y KELLING, 1994). Esta teoría hace referencia a la relación entre incivismo y delincuencia, afirmando, de manera un tanto genérica, que el abandono y deterioro de un espacio público acaba generando, si no encuentra una clara reacción institucional, un ámbito de delincuencia. Formula, en consecuencia, la necesidad de actuar sobre esos espacios: se trata de dar importancia a los problemas de la vida cotidiana de los ciudadanos, de cooperar con la sociedad para evitar la degradación urbana, la extensión del incivismo y del sentimiento de inseguridad, ejerciendo una estrategia claramente proactiva.

En el ámbito policial, Bratton tradujo esta visión en una actitud profesional: no hay que ser tolerante hacia delitos menores, faltas y transgresiones que degradan el ambiente y terminan generando un ámbito de delincuencia y un sentimiento de inseguridad. A partir de este punto se desarrolla la estrategia de la *tolerancia cero* cuyos elementos más significativos se centran en la reorganización policial y descentralización de las decisiones, en la constitución de sistemas de información policial altamente desarrollados y en una planificación, seguimiento y evaluación constantes de la actividad policial —que sigue el sistema de dirección por objetivos— en cada una de las áreas policiales establecidas.

Sin duda se trata de una estrategia que, más allá de sus resultados (por una parte, es posible plantear dudas sobre la incidencia real de la actividad policial en la reducción del número de delitos; por otra, son conocidos los problemas que su aplicación ha generado: una mayor dureza en las actuaciones policiales, una confusión en los niveles de interlocución con otros agentes sociales y la aparición de un sentimiento de desconfianza en determinados sectores de la población que se sienten victimizados por la acción policial en lugar de protegidos), parece dar una mayor confianza al profesional de la policía, evitando su desmoralización.

Para obtener una información más amplia sobre la *tolerancia cero* puede acudir a BAS y COLOMA (1998), BRATTON (1996), GREY (1996), HAYES (1998) y ROCHÉ (1998).

Ahora bien, lo importante es que tras ese, por decirlo de alguna manera, *experimento de resistencia* liderado por Bratton emerge una determinada manera de entender el trabajo policial que permite recobrar a la policía su carácter de fuente de información fundamental para el desarrollo de la actividad institucional, y no sólo en el ámbito público. Ericson y Haggerty (1998) proponen un *modelo de comunicación del riesgo* para comprenderla.

Este modelo interpretativo exige analizar cómo identifica y administra la policía los riesgos pero teniendo en cuenta la actividad y las necesidades de otras instituciones. Un análisis de este tipo pone de manifiesto, según Ericson y Haggerty, que gran parte de los datos relativos al delito producidos y almacenados por la policía no tienen como finalidad inmediata servir para la persecución y el enjuiciamiento de las actividades criminales sino que son diseminados —mediante diversos mecanismos comunicativos— en dirección a instituciones que forman parte de otros subsistemas sociales (la sanidad, los seguros, la asistencia social, las finanzas, la educación, etc.) para satisfacer sus necesidades de gestión de aquellos riesgos específicos que les llegan a conocimiento. La policía, que es presentada como coerción visible, produciría de esta manera un conocimiento que alimenta a los mecanismos de información de instituciones no coercitivas.

Ericson y Haggerty sostienen, por tanto, que la necesidad de información de los diversos subsistemas sociales permitiría restaurar la fractura que la lógica del Estado social habría generado entre policía y sistema social. La policía puede ser recuperada por el Estado de bienestar en crisis y puede contribuir meritoriamente al mantenimiento del orden del sistema, si asume que sus dos operaciones básicas (la vigilancia del territorio y la producción de un conocimiento abstracto sobre los riesgos y sobre la identidad y la progresión social de los sujetos vinculados a ellos) tienen ahora también unos destinatarios externos y se dota de los instrumentos técnicos necesarios para hacer posible este intercambio de información.<sup>64</sup>

Concretamente, la organización policial debe ser capaz, en primer lugar, de reorientar las rutinas policiales en el sentido de que el policía de a pie pueda transformar en información relevante sus encuentros con los diferentes tipos de incidentes, y, en segundo lugar, debe estructurar su trabajo administrativo de manera que resulte compatible con las tecnologías informáticas. Estos dos objetivos son básicos para establecer una *cartografía de los disturbios*.

Esta cartografía, según como se utilice e interprete, puede funcionar como un sistema de seguimiento de los movimientos de la población en el espacio y en el tiempo —un elemento muy útil a la hora de decidir sobre la implantación territorial de las instituciones que desarrollan las diversas políticas públicas (dispensarios sociosanitarios, colegios, centros de actividad cultural y deportiva, etc.)— y permite que la policía establezca perfiles tipo, tanto de autores como de víctimas, en materia de riesgo.

64. En esta lógica, la policía comunitaria debe ser entendida, incluso en sus formas más experimentales, como un discurso que intenta racionalizar la gestión de los riesgos sociales.

Estos perfiles constituyen un conocimiento que se puede servir, de manera transversal, a las diversas áreas implicadas en las políticas públicas, generándose de esta manera sistemas abstractos de confianza interinstitucional en los que la policía ocupa un lugar relevante.<sup>65</sup> Por tanto, desde esta perspectiva el trabajo policial es resultado de una demanda externa a la vez que de una inquietud, vivida internamente, de suministrar un conocimiento presentable.

Este modelo interpretativo se enfrenta claramente a las explicaciones, de carácter policentrista, que insisten en que la policía produce saber con la única finalidad interna de *management*, de manera que la producción y distribución de ese saber responderían exclusivamente a criterios policiales y sólo serviría a los fines propios de la institución (Ericson y Haggerty, 1996, 187-194). Estas explicaciones, en la línea anteriormente citada de Feeley y Simon (1995), afirman que en última instancia el conocimiento elaborado por la policía no permite asegurar que los problemas registrados serán resueltos pero sí permite proteger a la Administración contra la acusación de no haber hecho nada frente a los mismos.

Ericson y Haggerty critican las investigaciones que sostienen esta tesis por quedarse en un nivel de análisis centrado en la institución policial y por interesarse únicamente por los flujos internos de información, eludiendo el análisis de los flujos que van más allá de la misma. De esta manera resulta imposible comprender las vías por las cuales las instituciones externas, públicas y privadas, recurren a la policía para obtener informaciones útiles para sus propias actividades.<sup>66</sup>

---

65. A este respecto no debe olvidarse, como señala DOUGLAS (1996), que las instituciones tienden a pensar de manera rutinaria sobre los individuos, contribuyendo con ello a la elaboración continua de clasificaciones y de formatos de comunicación más o menos estereotipados.

66. La inclusión de la policía en los procesos comunicativos de definición de los riesgos que proponen Ericson y Haggerty debe ser tomada con prudencia y exige una constatación empírica que manifieste su verdadero alcance. Desde una perspectiva meramente teórica, creemos que para que esta inclusión se produzca en los términos descritos es necesario que el contexto sociopolítico manifieste un elevado nivel de aceptación del principio de coordinación sistémica anteriormente comentado. Por lo tanto, y en lo que se refiere a nuestro entorno concreto, es recomendable pensar en esta capacidad de la policía como una capacidad potencial todavía no descrita fácticamente.

En nuestra opinión, y siempre hablando desde el contexto español, el análisis del trabajo de las policías locales podría aportar datos interesantes en este sentido ya que éste es, probablemente, el ámbito donde existe una mayor tradición de intercambio de información entre policía y otros servicios públicos municipales.

Ahora bien, lo que revela la simple observación de este intercambio es la unidireccionalidad del mismo: el carácter poco burocrático de las organizaciones de policía local ha permitido que éstas hayan aportado información relevante a los diversos departamentos municipales y que hayan funcionado como su brazo ejecutor, sin embargo parecen existir reticencias para que la información circule en sentido contrario (desde el resto de departamentos municipales hacia la policía), de manera que cuando las policías pretenden asumir un *rol* directivo en la acción pública se les ha dificultado institucionalmente el acceso a la información.

Una manifestación paradigmática de esta unidireccionalidad se encuentra en la relación entre, policía local y servicios sociales, basada en un recelo histórico que ha hecho que sus colaboraciones no hayan ido más allá de hechos puntuales o de iniciativas personales.

## 5. REFLEXIONES FINALES

De la evolución de la idea de seguridad que hemos intentado trazar se desprende que la institución policial se está postulando como institución idónea para ejercer un papel central en las estrategias públicas de seguridad. También se desprende de esta evolución que llegar a ejercer de manera efectiva ese papel tiene bastante que ver con lo que la policía pueda ofrecer, desde un punto de vista funcional, al *mantenimiento del orden* del sistema social (o, al menos, a la construcción de una cierta imagen del *mantenimiento del orden*).

Este dato no es nuevo. El hecho de que la institución policial se proponga como un mecanismo de información relevante sobre la desviación —no así sobre la *normalidad* cotidiana, pues en ese ámbito múltiples agencias, públicas y privadas, disponen de más información— constituye un retorno a las estrategias de control que se han venido proponiendo desde sus propios orígenes. Lo que ha cambiado es el contexto en que la policía realiza esta oferta y el planteamiento que le sirve de justificación.

No está claro si la institución policial podrá solucionar por sí sola los obstáculos que tradicionalmente han impedido que esta propuesta sea tomada en serio por el resto de los subsistemas de control social y por el sector privado, cuya actividad se dirige al ámbito del riesgo y de la seguridad.<sup>67</sup> Pero si la funcionalidad ofrecida por la instancia policial fuera tan valiosa como para obtener el reconocimiento necesario —y un nuevo equilibrio sistémico— todavía quedaría por responder la pregunta relativa a si la propuesta policial nos convence, en cuanto que ciudadanos, desde el punto de vista de su racionalidad democrática.

Creemos que los problemas que se plantean en este nivel son demasiado relevantes como para pasar desapercibidos. La entronización de la idea de *riesgo social concreto* en el ámbito del control penal puede conducir a consecuencias inesperadas: disponemos de ejemplos que manifiestan que una norma que resulte injustificable en términos democráticos, aunque se escude en la protección de nuestra seguridad, no hace sino generar espacios de recíproca indiferencia entre derecho y sociedad; intuimos que la protección hipertrofiada y externalizada del *hombre vulnerable* puede tener graves efectos en las estructuras de convivencia, como la destrucción de normas y procedimientos de autorregulación social, especialmente sensibles en cuanto a las situaciones de riesgo; y, finalmente, tememos que un derecho y un sistema penal que vengan orientados por criterios de oportu-

67. Aparecen aquí cuestiones muy diversas en parte desgranadas a lo largo de este trabajo: la inestable relación con el sistema judicial, la dificultad para racionalizar la información en un marco de competencia entre diversas policías (que no sólo dependen de diversas administraciones sino que manifiestan diversas formas de entender el binomio territorio/soberanía), los límites de la capacidad de apertura al cambio del sistema policial, los problemas económicos que las organizaciones complejas representan para un Estado de bienestar en crisis, las contradicciones existentes en los mensajes que se distribuyen mediáticamente sobre la policía, etc.

Lo que sí está claro, al menos desde nuestra perspectiva, es que es erróneo pensar que la solución de los problemas de la organización policial por la vía de planteamientos tecnocráticos pueda resolver las cuestiones sociales que se mueven tras la problemática de la desviación.

nidad sociopolítica y que presenten miras extraordinariamente mediáticas pueden acabar atentando contra la propia autoridad del instrumento jurídico utilizado y del sistema político que lo utiliza.<sup>68</sup>

Todo lo anterior parece aconsejarnos tomar en serio, no sólo desde una perspectiva fáctica e individualista sino también desde un enfoque teórico atento al devenir de las dinámicas sociales, la cuestión de la seguridad.

## BIBLIOGRAFÍA

- 246
- ABERCROMBIE, N.; HILL, S.; TURNER, B.S. *Diccionario de Sociología*. Madrid: Ediciones Cátedra, 1986.
- AGUIRREAZKUEENAGA, I. *La Coacción Administrativa Directa*. Madrid: Civitas, 1990.
- ALEXY, R. *Teoría de la Argumentación Jurídica*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- ÁLVAREZ-URÍA, F. *Miserables y Locos. Medicina Mental y Orden Social en la España del Siglo XIX*. Barcelona: Tusquets Editores, 1983.
- «Políticas psiquiátricas: medicina mental y control social en la España de los siglos XIX y XX». En *Historia Ideológica del Control Social*, compilado por R. Bergalli y E. E. Marí. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1989, 239-284.
- ANTA, J.L. *Cantina, Garita y Cocina*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 1990.
- ARNAUD, A.J. *La Regla del Juego en la Paz Burguesa. Ensayo de Análisis Estructural del Código Civil Francés*. Maracaibo: Universidad del Zulia, 1978.
- ARNAUD, A.J. y GUIBENTIF, P. *Niklas Luhmann, observateur du droit*. París: LGDJ, 1993.
- ATIENZA, M. *Introducción al Derecho*. Barcelona: Barcanova, 1985.
- BALLBÉ, M. *Orden Público y Militarismo en la España Constitucional (1812-1983)*. Madrid: Alianza Editorial, 1983.
- BARCELONA, J. *El Régimen Jurídico de la Policía de Seguridad*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 1988.
- *Policía y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1997.
- BARCELONA, P. *Postmodernidad y Comunidad*. Madrid: Editorial Trotta, 1992.
- BAS, A.; COLOMA, D. «La policía a Nova York», *Mossos*, 3, 1998, 18-21.
- BECK, U. «De la sociedad industrial a la sociedad del riesgo. Cuestiones de supervivencia, estructura social e ilustración ecológica». *Revista de Occidente* 150, 1993, 19-40.
- «Teoría de la sociedad del riesgo». En *Las Consecuencias Perversas de la Modernidad*, compilado por J. Beriain. Barcelona: Anthropos, 1996, 201-222.
- *La Sociedad del Riesgo. Hacia una Nueva Modernidad*. Barcelona. Paidós, 1998.
- BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. *Modernización Reflexiva. Política, Tradición y Estética en el Orden Social Moderno*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

68. Sobre estas cuestiones pueden consultarse los textos de HASSEMER (1989) y HERZOG (1991).

- BERGALLI, R. [coord.] *Sistema Penal e Intervenciones Sociales. Algunas Experiencias en Europa*. Barcelona: Hacer, 1993.
- BERGALLI, R.; MARÍ, E.E. *Historia Ideológica del Control Social*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1989.
- BERGER, P.L.; LUCKMANN, T. *La Construcción Social de la Realidad*. Madrid: Amorrortu-Murguía, 1986.
- BERIAIN, J. [comp.]. *Las Consecuencias Perversas de la Modernidad*. Barcelona: Anthropos, 1996.
- BETTINI, R. «Effettività ed efficacia del diritto nella prospettiva della legittimazione». *Sociologia del Diritto*, 1, 1984, 211-227.
- BRATTON, W.J. «Cutting crime and restoring order: what America can learn from New York's finest. If New York can cut crime by 36% why can't D.C.?». Conferencia pronunciada en la *The Heritage Foundation*, 1996.
- BUCKNER, T.; CHRISTIE, N.; FATTAH, E. «Policía y Cultura». En *Policía y Sociedad Democrática*, compilado por J. M. Rico. Madrid: Alianza Universidad, 1983, 166-185.
- BULMER, M. *The Chicago School of Sociology. Institutionalization, Diversity, and the Rise of Sociological Research*. Chicago: The University of Chicago Press, 1984.
- BUNGE, M. «Realismo y antirrealismo en las Ciencias Sociales». *Mientras Tanto*, 61, 1995, 21-47.
- CALVO, M. *Los Fundamentos del Método Jurídico: Una Revisión Crítica*. Madrid: Tecnos, 1994.
- CAPELLA, J.R. *Los Ciudadanos Siervos*. Madrid: Trotta, 1993.
- CARRO, J.L. «Los problemas de la coacción directa y el concepto de orden público». *Revista Española de Derecho Administrativo*, 15, 1977, 605-627.
- «Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública». En *Policía y Sociedad*, AA. VV. Madrid: Ministerio del Interior, 1990, 25-45.
- CASANOVAS, P. «Towards a Sociopragmatics of Legal Discourses. Discourse and Decision-Making in an Aurelian Court». En *Semiotics and the Sociology of Law*, editado por B. JAKSON. Oñati: Instituto Internacional de Sociología Jurídica, 1994, 189-263.
- «Introducción al análisis científico-social de los procesos judiciales». En *El Desarrollo y las Aplicaciones de la Sociología Jurídica en España*, editado por R. BERGALLI. Oñati: Instituto Internacional de Sociología Jurídica, 1995, 83-117.
- «Algunos elementos pragmáticos para el análisis de los discursos jurídicos». En *Derecho y Sociedad*, coordinado por M.J. AÑÓN, R. BERGALLI, P. CASANOVAS y M. CALVO GARCÍA. Valencia: Tirant lo Blanc, 1998a, 547-570.
- COMELLES, J.M. *La Razón y la Sinrazón. Asistencia Psiquiátrica y desarrollo del Estado en la España Contemporánea*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1988.
- CHRISTIE, N. *Los Límites del Dolor*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1984.
- DE CABO, C. *La Crisis del Estado Social*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1986.

- DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA. Proyecto: «*Policiá 2000*». Madrid: Texto de trabajo interno, 1999.
- DOMÍNGUEZ, J.L. «Droga y subjetividad. Siervos, drogados y apaleados u otras historias (para no dormirse)». En *La Protección de la Seguridad Ciudadana*, editado por I. MUÑAGORRI. Oñati: Instituto Internacional de Sociología Jurídica, 1995, 161-183.
- «Transformaciones del derecho, relaciones de poder y sistema penal: planteamientos sobre la cuestión de la discrecionalidad». En *Memorias del Congreso Internacional de Derecho Público, Filosofía y Sociología Jurídicas: Perspectivas para el Próximo Milenio*, AA.VV. Santafé de Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1996, 875-895.
- «La relació entre seguretat i diversitat cultural des de la percepció dels ciutadans». En *Polícia Catalana i Multiculturalitat*, AA.VV. Barcelona: Centre UNESCO de Catalunya, 2000, 145-163.
- DOMÍNGUEZ, J.L.; BALSEBRE, B. «La instancia policial en el ámbito de la justicia juvenil. Referencia al proceso de especialización cualitativa de los Mossos d'Esquadra». En *La Joven Sociología Jurídica en España. Aportaciones para una Consolidación*, coordinado por J.L. DOMÍNGUEZ y M.A. RAMOS. Oñati: Instituto Internacional de Sociología Jurídica, 1998, 189-219.
- DOUGLAS, M. *Pureza y Peligro. Un Análisis de los Conceptos de Contaminación y Tabú*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 1991.
- *Cómo piensan las Instituciones*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.
- ERICSON, R.V.; HAGGERTY, K.D. «La police dans la société du risque et de l'information». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 34, 1998, 169-202.
- ESTÉVEZ, J.A. «Estructura y límites del derecho como instrumento del Estado social». En *Problemas de Legitimación en el Estado Social*, editado por E. OLIVAS, Madrid, Trotta, 1991, 151-164.
- FEELEY, M.; SIMON, J. «La Nueva Penología: Notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicaciones». *Delito y Sociedad*, 6/7, 1995, 33-58.
- FERNÁNDEZ ENTRALGO, J.; PORTILLA, G.; BARCELONA, J. *Seguridad Ciudadana. Materias de Reflexión Crítica sobre la Ley Corcuera*. Madrid, Trotta, 1993.
- FERRAJOLI, L. «El derecho como sistema de garantías». *Justicia Penal y Sociedad*, 5, 1994, 7-19.
- *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*. Madrid: Trotta, 1995.
- FERRARI, V. *Funciones del Derecho*. Madrid: Debate, 1989.
- FOUCAULT, M. «La gubernamentalidad». En *Espacios de Poder*, AA.VV. Madrid: Las Ediciones de la Piqueta, 1981, 9-26.
- «Per què estudiar el poder: la qüestió del subjecte». *Saber*, 3, 1985a, 14-18.
- «El poder, com s'exerceix?». *Saber*, 3, 1985b, 19-23.
- *Vigilar y castigar*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 1988.
- «*Omnes et singulatim*: hacia una crítica de la razón política». En *La Vida de los Hombres Infames*. Madrid: Las Ediciones de la Piqueta, 1990, 265-306.
- «Curso del 7 de enero de 1976». En *Microfísica del Poder*. Madrid: Las Ediciones de la Piqueta, 1992, 125-137.

- «Poder, derecho y verdad». *Delito y Sociedad*, año 2, 3, 1993, 83-95.
- GARCÍA-AMADO, J.A. *La Filosofía del Derecho de Habermas y Luhmann*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997.
- GARCÍA PELAYO, M. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 1987.
- GIMÉNEZ ALCOVER, P. *El Derecho en la Teoría de la Sociedad de Niklas Luhmann*. Barcelona: J.M. Bosch Editor, 1993.
- GINER, S.; LAMO DE ESPINOSA, E.; TORRES, C. [ed.]. *Diccionario de Sociología*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- GLUCKMAN, M. *Política, Derecho y Ritual en la Sociedad Tribal*. Madrid: Akal, 1978.
- GOLDSTEIN, H. «Améliorer les politiques de sécurité. Une approche par les problèmes». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 31, 1988, 259-285.
- GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. [coord.]. *Políticas Públicas en España. Contenidos, Redes de Actores y Niveles de Gobierno*. Barcelona: Editorial Ariel, 1998.
- GONZÁLEZ, A. «La teoría de sistemas y la seguridad pública. *Iter Criminis*». *Revista de Derecho y Ciencias Penales*, 1, 1998, 119-134.
- GREENWOOD, D.J. «La classificació, la incertitud mèdica i el curs moral del pacient. Cap a una Antropologia de la medicina». En *Antropologia i Salut, compilado* por J.M. COMELLES. Barcelona: Fundació Caixa de Pensions, 1984, 115-136.
- GRESTY, B. «The NYPD managing the crime rates». *Focus on Police Research & Development*, 7, 1996, 16-17.
- HASSEMER, W. *Fundamentos de Derecho Penal*. Barcelona: Bosch, Casa Editorial, 1984.
- «Lineamientos para una teoría personal del bien jurídico». *Doctrina Penal*, 46/47, 1989, 275-285.
- «Derecho penal simbólico y protección de bienes jurídicos». *Pena y Estado*, 1, 1991, 23-36.
- HAYES, B. «Bratton in Britain?», *Policing Today*, vol. 3, 4, 1997, 12-16.
- HERZOG, F. «Límites del derecho penal para controlar los riesgos sociales (Una perspectiva crítica ante el derecho penal del peligro)». *Nuevo Foro Penal*, 53, 1991, 303-310.
- HULSMAN, L.; BERNAT, J. *Sistema Penal y Seguridad Ciudadana: Hacia una Alternativa*. Barcelona: Editorial Ariel, 1984.
- IZU, M.J. «Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978». *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, 58, 1988, 233 ss.
- IZUZQUIZA, I. *La Sociedad sin Hombres. Niklas Luhmann o la Teoría como Escándalo*. Barcelona: Anthropos, 1990.
- KELLING, G.L. «Police and Communities: the Quiet Revolution». *Perspectives on Policing* 1, 1988, 1-8.
- KELLING, G.L.; MOORE, M.H. «The Evolving Strategy of Policing». *Perspectives on Policing* 4, 1988, 1-16.
- KELLING, G.L.; WASSERMAN, R.; WILLIAMS, H. «Police Accountability and Community Policing». *Perspectives on Policing*, 7, 1988, 1-8.

- LAMO DE ESPINOSA, E. *La Teoría de la Cosificación. De Marx a la Escuela de Francfort*. Madrid, Alianza Universidad, 1981.
- LEACH, E. «Un Mundo en Explosión». Barcelona: Anagrama, 1967.
- LÓPEZ GARRIDO, D. «La Guardia Civil y los Orígenes del Estado Centralista». Madrid: Editorial Crítica, 1982.
- *El Aparato Policial en España*. Barcelona: Ariel, 1987.
- LUHMANN, N. *Sociedad y Sistema: La Ambición de la Teoría*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica/I. C. E.- Universidad Autónoma de Barcelona, 1990.
- *Teoría Política en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad, 1994.
- *Introducción a la Teoría de Sistemas*. México D.F.: Universidad Iberoamericana, 1996.
- *Organización y Decisión. Autopoiesis, Acción y Entendimiento Comunicativo*. Barcelona/México D. F.: Anthropos/Univeridad Iberoamericana, 1997.
- *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*. Barcelona: Anthropos/Universidad Iberoamericana/Centro Editorial Javerino, 1998.
- LUHMANN, N.; DE GIORGI, R. *Teoría de la Sociedad*. México D.F.: Triana Editores/ Universidad Iberoamericana, 1998.
- LLEIXÀ, J. *Cien Años de Militarismo en España*. Barcelona: Anagrama, 1986.
- MACPHERSON, C.B. *La Teoría Política del Individualismo Posesivo. De Hobbes a Locke*. Barcelona: Fontanella, 1979.
- MARISTANY, L. *El Gabinete del Doctor Lombroso (Delincuencia y Fin de Siglo en España)*. Barcelona: Anagrama, 1973.
- MARTÍN, M. *La Profesión de Policía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI de España Editores, 1990.
- *Mujeres Policía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI de España Editores, 1994.
- MARTÍN, M.; RODRÍGUEZ, J.A.; SABATÈ, J. *La Policía del Futuro. Mediación y Proximidad*. Barcelona: Ayuntamiento de Hospitalet del Llobregat/Universidad de Barcelona, 1997.
- MARTÍN-RETORTILLO, L. «Notas para la historia de la noción de Orden Público». *Revista Española de Derecho Administrativo*, 36, 1983, 19-37.
- MIR PUIG, S. «Problemática de la pena y seguridad ciudadana». *Annales Internationales de Criminologie*, vol. 21, 2, 1983, 299-311.
- MONJARDET, D. *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*. París: Éditions La Découverte, 1996.
- MOORE, M. H.; TROJANOWICZ, R.C.; KELLING, G.L. «Crime and Policing». *Perspectives on Policing*, 2, 1988, 1-15.
- MUEL, F. «La escuela obligatoria y la invención de la infancia anormal». En *Espacios de Poder*, AA.VV. Madrid: Las Ediciones de La Piqueta, 1981, 123-142.
- MUÑAGORRI, I. [ed.]. *La Protección de la Seguridad Ciudadana*. Oñati: Instituto Internacional de Sociología Jurídica, 1995.
- NIETO, A. «Algunas precisiones sobre el concepto de policía». *Revista de Administración Pública*, 81, 1976, 35-75.
- NAVAS, A. *La Teoría Sociológica de Niklas Luhmann*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, 1989.

- O'CONNOR, J. *La Crisis Fiscal del Estado*. Barcelona: Edicions 62/Ediciones Península, 1981.
- *El Significado de la Crisis. Una Introducción Teórica*. Madrid: Revolución, 1989.
- PESET, J.L. *Ciencia y Marginación. Sobre Negros, Locos y Criminales*. Barcelona: Editorial Crítica, 1983.
- PICÓ, J. *Teorías sobre el Estado del Bienestar*. Madrid: Siglo XXI Editores, 1987.
- PRIETO, E. «El derecho y la moderna teoría de sistemas». En *La Joven Sociología Jurídica en España. Aportaciones para una Consolidación*, coordinado por J. L. Domínguez y M. A. Ramos. Oñati: Instituto Internacional de Sociología Jurídica, 1998, 105-128.
- RECASENS, A. «Desenvolupament policial i societat a l'Europa del segle XIX». *L'Avenç*, 97, 1986, 40-45.
- *Policía y Control Social. Problemas de Construcción y Definición Jurídica y Social*. Tesis doctoral inédita, 1989a.
- «Aquellas aguas trajeron esos lodos: la burguesía y los orígenes del aparato policial». En *Historia Ideológica del Control Social*, compilado por R. Bergalli y E.E. Marí. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1989b, 258-322.
- «Enfoques histórico-ideológicos sobre el concepto de aparato policial». En *Sociology of Penal Control within the Framework of the Sociology of Law*, editado por R. Bergalli. Oñati: Instituto Internacional de Sociología Jurídica, 1991, 161-176.
- «El aparato policial como elemento de ruptura de la supuesta neutralidad del derecho». Comunicación presentada en el *IV Congreso Español de Sociología* (Madrid). Inédita, 1992.
- «El desenvolupament de l'aparell de policia com a instrument de control social». *Acàcia*, 3, 1993, 41-57.
- «Violencia policial y seguridad ciudadana». En *Imágenes del Control Social*, AA.VV. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 1994, 51-79.
- «La seguridad y el modelo policial español». En *XII Seminario Duque de Ahumada. «Seguridad y Estado Autonómico»*, AA.VV. Madrid: Ministerio de Justicia e Interior, 1996a, 45-63.
- «El poder judicial y el sistema de justicia». En *Manual de Ciencia Política*, coordinado por M. Caminal. Madrid: Tecnos, 1996b, 470-490.
- RECASENS, A.; DOMÍNGUEZ, J.L. «Aparato y espacio policial». En *Control Social Punitivo*, editado por R. Bergalli. Barcelona: M.J. Bosch, 1996.
- «La configuración del espacio policial contemporáneo». En *Derecho y Sociedad*, coordinado por M.J. Añón, R. Bergalli, M. Calvo y P. Casanovas. Valencia: Tirant lo Blanch, 1998, 589-608.
- RESTA, E. *La Certeza y la Esperanza*. Barcelona: Paidós, 1995.
- ROCHÉ, S. «La "Tolérance zéro" est-elle applicable en France?». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 34, 1998, 203-232.
- RODRIGO, M. *La Construcción de la Noticia*. Barcelona: Paidós, 1996.
- RODRÍGUEZ, J.A. «El paper social dels professionals en l'art de guarir». En *Antropologia i Salut*, compilado por J.M. Comelles. Fundació Caixa de Pensions, 1984, 101-113.

- SÁNCHEZ, J. «El Estado de bienestar». En *Manual de Ciencia Política*, coordinado por M. Caminal. Madrid: Tecnos, 1996, 236-259.
- SILVA, J.-M. *Aproximación al Derecho Penal Contemporáneo*. Barcelona: J.M. Bosch Editor, 1992.
- SPELMAN, W.; ECK, J.E. *Problem-Oriented Policing*. Washington: Research in Brief Series. National Institute of Justice (U. S. Department of Justice), 1988.
- TEUBNER, G. «Aspetti, limiti, alternative della legificazione». *Sociologia del Diritto* XII, 1, 1985, 7-30.
- «Evoluzione giuridica ed autopoiesi». *Sociologia del Diritto* XIII, 2-3, 1986, 199-214.
- VARELA, J.; ÁLVAREZ-URÍA, F. *Sujetos Frágiles. Ensayos de Sociología de la Desviación*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1989.
- WEBER, M. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- WILSON, J.Q.; KELLING, G.L. «Vitres cassées». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 15, 1994, 163-180.
- WOLF, E.R. [et al.]. *Antropología Social de las Sociedades Complejas*. Madrid: Alianza Editorial, 1980.