

La legitimidad policial y la colaboración ciudadana con la policía

Jesús Requena Hidalgo

Inspector de la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra

Abstract

La legitimidad policial es un factor estratégico de las políticas públicas de seguridad, un activo imprescindible para que la institución policial y las organizaciones policiales puedan llevar a cabo su actividad cotidiana y perdurar en el tiempo. Este artículo analiza el concepto de legitimidad desde el punto de vista de la actividad policial, para distinguir entre sus diferentes dimensiones y acepciones, así como los criterios de legitimidad más ampliamente reconocidos. A continuación, sitúa el concepto en un esquema teórico más amplio, que lo relaciona con los de conformidad y colaboración con la policía. En dicho esquema, la legitimidad aparece como el núcleo de los modelos normativos de explicación de los comportamientos respetuosos con la Ley y la policía. En tercer lugar, el artículo presenta los principales factores que modulan la legitimidad de la policía y el trabajo policial en la actualidad.

The police legitimacy is a strategic factor of public security policies, an essential asset to the police force and police organizations can carry out their daily activities and last over time. This article analyzes the concept of legitimacy from the point of view of policing, to distinguish between different dimensions and meanings, and the legitimacy criteria most widely recognized. Next, it puts the concept in a broader theoretical framework that relates to the compliance and cooperation with the police. In this scheme, the legitimacy appears as the core of normative models of explanation of respectful behavior with the law and the police. Third, the article presents the main factors that modulate the legitimacy of the police and police work today.

Title: Police legitimacy and public cooperation with the police.

Palabras clave: Legitimidad policial, colaboración con la policía, justicia procedimental.

Key words: Police legitimacy, collaboration with the police, procedural justice.

Sumario

1. Introducción
 2. El concepto de legitimidad y su aplicación a la actividad policial
 - 2.1 Legitimidad objetiva y legitimidad empírica
 - 2.2 Legitimidad institucional y legitimidad organizacional
 3. Legitimidad policial, conformidad y colaboración con la policía
 - 3.1 Modelos explicativos de la conformidad y la colaboración ciudadana con la policía
 - a) Modelos instrumentales
 - b) Modelos normativos
 - Justicia distributiva, conformidad y colaboración con la policía
 - Justicia procedimental, conformidad y colaboración con la policía
 4. Factores que modulan la legitimidad policial
 - 4.1 Globalización económica y flexibilización del capitalismo
 - 4.2 La geografía urbana y la ecología de las ciudades
 - 4.3 La democratización social y cultural
 - 4.4 El aumento de las tasas delincuenciales y la configuración de la delincuencia como un problema social
 5. Conclusión: la legitimidad policial, un elemento clave de la política pública de seguridad poco estudiado en España y Cataluña
- Bibliografía citada

1. *Introducción*

En sociedades democráticas, la policía, como cualquier otra institución, necesita legitimidad para operar y cumplir con sus cometidos, así como para mantenerse en el tiempo y desarrollarse (EASTON, 1965). En el caso de la policía, que para el cumplimiento de sus funciones puede llegar a hacer uso de la fuerza, esta afirmación es especialmente relevante.

La legitimidad puede ser definida como el derecho a gobernar y el reconocimiento de ese derecho por parte de los gobernados (BEETHAM, 1991). En este sentido, la legitimidad policial es un factor estratégico de las políticas públicas de seguridad, pues es la base de la conformidad. No sólo de la conformidad con las disposiciones, las indicaciones y las órdenes que la propia policía establece; también de la conformidad con la Ley.

Es decir, a mayor legitimidad de la policía, mayor disposición por parte de la ciudadanía a aceptar y a cumplir sus órdenes, mayor disposición a colaborar activamente con ella y mayor disposición a cumplir con las leyes en general. Por el contrario, a menor legitimidad policial, cabe esperar una menor deferencia hacia la policía y sus agentes, una menor colaboración con ellos y una menor predisposición al cumplimiento voluntario de las normas, lo que conduce a escenarios de gobernabilidad más difícil en los que predominan las intervenciones policiales coactivas.

La legitimidad no es un recurso que siempre está disponible, que basta con echar mano de él cuando se necesita. Desde el momento en que aparecen bajo la forma en que hoy las conocemos, a mediados del siglo XIX, las organizaciones policiales han intentado ir ganándose la confianza de la ciudadanía. Sin embargo, a partir de la segunda mitad del XX, como consecuencia de cambios sociales profundos que afectaron todas las estructuras sociales occidentales y de determinadas transformaciones estructurales y técnicas que, aunque en momentos diferentes, afectaron a todas las policías¹, la institución fue *alejándose* de las comunidades (GARLAND, 2005: p. 137-158; REQUENA, 2013: 239-251).

En las últimas décadas, la institución policial no ha dejado de esforzarse para reducir esa distancia, especialmente en el plano simbólico. Las reformas policiales más relevantes, las relacionadas con la orientación a la comunidad y la proximidad, deben ser entendidas en el marco de un proyecto de mejora de su eficacia a través del reforzamiento de la legitimidad de la institución, por medio del acercamiento a la población a la que debe servir.

¹ La profesionalización de las organizaciones policiales también ha sido un medio para evitar la corrupción de sus miembros. Aspectos como la normalización de los procesos de trabajo policial o la creación de órganos de dirección y control que han limitado la injerencia política o de determinados intereses particulares son claves para explicar el necesario “distanciamiento” de la policía respecto de la ciudadanía. Por otro lado, la motorización de la actividad policial, necesaria para dar respuesta a una demanda creciente de servicios en espacios de trabajo cada vez más amplios, también ha tenido como consecuencia ese “distanciamiento” antes señalado (CAZORLA, 2009).

Pero ese activo que sería la legitimidad para las organizaciones policiales es un activo de naturaleza ciertamente volátil porque, como señala Westley Skogan, está sometido al impacto asimétrico que tienen las buenas y las malas prácticas sobre él (Skogan, 2006). Dicho de otra manera, incidentes puntuales provocados por malas prácticas policiales pueden erosionar fácilmente la confianza y la legitimidad de una policía que habitualmente mantiene estándares adecuados de servicio o que acumula méritos durante largo tiempo por sus iniciativas de mejora de los niveles de satisfacción relacionados con la calidad de sus intervenciones.

En estos últimos años, con el aumento de la conflictividad social asociada a las consecuencias de la crisis económica y las intervenciones policiales en las manifestaciones de dicha conflictividad, la reflexión sobre la legitimidad de la institución se revela como una cuestión verdaderamente pertinente y necesaria. Esto me parece especialmente cierto en el caso de la policía de la Generalitat de Catalunya, los *Mossos d'Esquadra*, que en este período ha sufrido un cuestionamiento particularmente señalado en el debate público y político a propósito de algunas intervenciones policiales, un debate que ha tenido consecuencias muy relevantes, tanto a nivel externo como interno².

A lo largo de la última década, principalmente en Estados Unidos y Gran Bretaña, el interés académico por la legitimidad policial ha dado lugar a diversos estudios científicos y se ha hablado de cierto resurgimiento respecto de la situación anterior, en los años noventa, en la que “una cruda ola de gerencialismo” cubrió las referencias a conceptos como el de *policing by consent* y el de legitimidad policial que, con frecuencia, hacían los mandos policiales y los científicos sociales interesados en esta materia (REINER, 2000; HOUGH, 2007). Sin

² Entre estas intervenciones podrían citarse, como ejemplos destacados, el desalojo de la Plaza de Cataluña de Barcelona el 15 de mayo de 2011, ocupada por el movimiento “Indignados”; o la que tuvo lugar con motivo de la manifestación de la huelga general del 14 de noviembre de 2012 en la capital catalana, en el curso de la cual una manifestante, Ester Quintana, perdió un ojo como consecuencia de un impacto que se ha atribuido a un proyectil de caucho como los que dispara la Brigada Móvil de la policía de la Generalitat en incidentes graves de orden público; o la que tuvo lugar el 26 de octubre de 2013, en la calle Aurora del barrio barcelonés de El Raval, en la que murió una persona, Juan Andrés Benítez, cuando un grupo de agentes pretendían reducirlo para detenerlo.

Como se sabe, el debate público y político relacionado con estas y otras intervenciones acabó provocando la prohibición del uso de las llamadas “pelotas de goma” a partir del 1 de mayo de 2014 por parte de los antidisturbios de la policía de la Generalitat (Resolución 476/X, del Parlamento de Cataluña, aprobada por el Pleno del Parlamento el 18 de diciembre de 2013 y publicada el 23 de diciembre de ese mismo año, por la que se aprueban las conclusiones del Informe de la Comisión de Estudio de los Modelos de Seguridad y Orden Público y del Uso de Material Antidisturbios en Acontecimientos de Masas). Además, según los análisis más generalizados, dicho debate también provocó la dimisión del *conseller* de Interior de la etapa 2009-2012, Felip Puig, y del director general de la Policía de la etapa 2011-2014, Manel Prat, esta última comunicada el 27 de mayo de 2014.

Además de éstas, otras consecuencias no menores, situadas en una dimensión diferente, han sido las intensas reflexiones y discusiones internas que los que trabajamos en esta organización policial hemos podido vivir a propósito de los debates públicos que dichas intervenciones han provocado, especialmente el que siguió a la muerte del empresario Benítez.

embargo, lo cierto es que, actualmente, dicho interés no es, ni mucho menos, un asunto prioritario, ni en las agendas académicas ni en las político-profesionales.

Desde el convencimiento de que es necesario profundizar en el debate público, académico, político y profesional sobre las posibilidades que tiene el trabajo policial de promover comportamientos que respeten las normas y las leyes, así como la colaboración ciudadana con la propia policía, el presente artículo presenta una revisión de la bibliografía internacional sobre la legitimidad policial. A partir de dicha revisión, establece, en primer lugar, un análisis del mismo concepto de legitimidad desde el punto de vista de la actividad policial, para distinguir entre sus diferentes dimensiones y acepciones, así como los criterios de legitimidad más ampliamente reconocidos. A continuación, se sitúa el concepto en un esquema teórico más amplio, que lo relaciona con los de conformidad y colaboración con la policía. En dicho esquema, la legitimidad aparece como el núcleo de los modelos normativos de explicación de los comportamientos respetuosos con la Ley y la policía. En tercer lugar, el artículo presenta los principales factores que modulan la legitimidad de la policía y el trabajo policial en la actualidad.

2. El concepto de legitimidad y su aplicación a la actividad policial

El origen de la discusión moderna sobre el concepto de legitimidad está en la teorización que Max Weber hizo sobre la autoridad y su funcionamiento social (WEBER, 1964). Weber sostenía que la capacidad para dar órdenes que deben ser obedecidas no dependía únicamente de estar en posiciones de poder y de la capacidad para ejercerlo. Así, describió una dimensión adicional de la autoridad: la legitimidad, o la cualidad de una institución, una ley o una autoridad que lleva a otros a sentirse obligados a obedecer sus decisiones y sus indicaciones. En este sentido, la legitimidad es, quizás antes que nada, una característica de las instituciones públicas conferida por la ciudadanía.

Como en el caso de Weber, en la obra de otros autores clásicos, como Durkheim (2001), las normas sociales no son concebidas por los individuos como algo externo, coercitivamente expuesto. Aun cuando inicialmente puedan ser una realidad externa, el proceso de socialización opera en el sentido de integrarlas en el sistema de motivaciones internas, de manera que acaban guiando el comportamiento de las personas en ausencia de autoridades externas (GIDDENS, 1998).

En todos estos autores, la cuestión clave sería la de autorregulación, la asunción personal de obligaciones y responsabilidades que hace que las personas se sientan individualmente

responsables de respetar la sociedad, sus normas y sus autoridades, dejando de lado los propios valores y las consideraciones personales sobre el propio interés³.

En términos generales, la reflexión teórica sobre la legitimidad se centra en un conjunto específico de relaciones: las que hay entre los individuos, las instituciones, como la policía, y otras estructuras superiores, como los estados. Como se ha señalado anteriormente, en relación con una autoridad, el concepto de legitimidad hace referencia al derecho a ser reconocida como responsable y competente en cierto ámbito de la vida social, y a mandar y a ser obedecida (WEBER, 1964; TYLER, 1990, JACKSON y BRADFORD, 2010).

Aunque las definiciones de legitimidad son diversas, hay tres elementos que aparecen en todas ellas. Por un lado, el hecho de que confiere derecho a gobernar, a mandar y a dar indicaciones sobre el comportamiento considerado deseable, adecuado o necesario. Por otro, que promueve el deber de obedecer. Así, la ciudadanía respeta y colabora con las autoridades legítimas, comportándose de acuerdo con la Ley y siguiendo sus indicaciones, porque siente que debe hacerlo porque es lo correcto (SUNSHINE y TYLER, 2003a; 2003b). En tercer lugar, que se trata de un componente vital de cualquier institución social, tanto a largo plazo, en relación con su supervivencia, como en relación con su actividad diaria y cotidiana.

Este tercer elemento conectaría con un aspecto muy importante del concepto de legitimidad, el de la identificación entre las autoridades y la ciudadanía. Refiriéndose a la sociedad británica, Robert Reiner ha afirmado que la legitimidad policial depende de “el sentido mítico de la identificación entre la policía y la ciudadanía” (REINER, 2000: 55), del mito según el cual la policía y la ciudadanía comparten un único conjunto de normas y valores coherente y consistente, y que el uso de la fuerza por parte de la policía sólo se justifica por la necesidad de imponerlos (SMITH, 2007: 280). Desde luego, en el caso de la sociedad española, tal identificación no parece tan evidente: en cualquier caso, no existen estudios sobre ella.

³ Herbert Kelman y V. Lee Hamilton se refirieron a la legitimidad en términos de “autorización”, para reflejar la idea de que cuando una persona percibe una autoridad como legítima, deja de lado la activación de sus propios principios morales a la hora de evaluar las acciones de dicha autoridad y sigue sus indicaciones o la obedece porque *eso* es lo correcto. Según estos autores, esta autorización a las autoridades “parece suponer una justificación automática para ellas. Desde el punto de vista de la conducta, la autorización obvia la necesidad de hacer juicios o elecciones. No solo convierte los principios morales en inoperativos, sino que impone un tipo diferente de moralidad, ligada a la obligación de obedecer órdenes superiores, particularmente cuando las acciones son expresamente ordenadas (KELMAN Y HAMILTON, 1989: 16).

2.1 Legitimidad objetiva y legitimidad empírica

Wilfried Hirsch ha distinguido entre los conceptos y las concepciones de legitimidad (HIRSCH, 2008). Los primeros harían referencia a lo que significa que una institución o una norma o una ley estén legitimadas o sean legítimas. Las segundas, en cambio, harían referencia a los criterios que deberían cumplir para ello, para estar legitimadas o ser legítimas.

Este autor distingue dos conceptos de legitimidad: el de legitimidad normativa u objetiva y el de legitimidad empírica o subjetiva.

El concepto tiene, por una parte, una dimensión normativa, en la que se inscriben las aportaciones de la filosofía política y del derecho, con sus evaluaciones del grado de adecuación de los estados y sus instituciones a ciertos estándares. Por otra, tiene una dimensión directamente conectada con la concepción weberiana de la legitimidad, sobre la que se han centrado las ciencias sociales, que remite a la aprobación o al reconocimiento social de una norma, una ley o una institución. Como advierten Mike Hough, Jonathan Jackson y Ben Bradford, aunque cabe esperar que ambas formas de legitimidad se refuercen mutuamente, no siempre es así, como muestra el apoyo social que tienen muchos regímenes “moralmente tóxicos” (HOUGH, JACKSON y BRADFORD, 2013: 8), o la desconfianza o la descalificación que merecen algunas de las actuales instituciones democráticas en países como el nuestro, seriamente afectados por la crisis económica.

El concepto normativo de legitimidad hace referencia a una serie de criterios “objetivos” de acuerdo con los cuales se establece la legitimidad de cualquier institución, autoridad, norma o ley, independientemente de lo que lo que piensen aquellos que deben respetarla, obedecerla o cumplirla. Valorar el grado de legitimidad desde un punto de vista normativo consiste en determinar, a partir de pruebas objetivas, si, por ejemplo, las decisiones y las intervenciones policiales observan y satisfacen determinadas exigencias formales substantivas, generalmente de justicia y racionalidad (HOUGH, JACKSON Y BRADFORD, 2013). En este caso, siguiendo con el ejemplo de la policía, la legitimidad vendría dada, entre otras, por la existencia objetiva de protocolos que garanticen la no arbitrariedad en la operativa policial para las paradas, las identificaciones y los registros; o por la existencia de códigos deontológicos que establezcan claramente los principios que deben guiar la relación de los policías con la ciudadanía en general, con las personas con las que intervienen y, más concretamente, con las personas que detienen.

El concepto empírico de legitimidad, en cambio, hace referencia a la valoración que la ciudadanía hace de la institución, autoridad o norma en cuestión; a la percepción que las personas tienen de su legitimidad para establecer normas, dictar resoluciones o dar indicaciones y órdenes que deben ser respetadas, cumplidas u obedecidas porque se

consideran apropiadas, antes que por miedo o temor a las sanciones⁴. Tal valoración es un elemento fundamental en la explicación del orden social. Wilfred Hirsch lo expresó en estos términos: “En la medida en que ningún régimen político u orden social podría persistir sin un alto y claro nivel de aceptación voluntaria, la concepción empírica de la legitimidad ocupa naturalmente un lugar central en las teorías que explican el orden social.” (HIRSCH, 2008: 40).

Los criterios de legitimidad determinan las cualidades que deben reunir una institución o una autoridad para ser consideradas legítimas. Por un lado, los autores más alineados en la tradición weberiana sitúan la legitimidad en las percepciones individuales que consideran que el ejercicio de una autoridad está justificado. De acuerdo con este concepto empírico de legitimidad, podríamos decir que la policía está legitimada cuando la ciudadanía se siente obligada a seguir sus indicaciones y a cumplir sus órdenes. Pero otros autores mantienen que por más que la legitimidad sea una cualidad conferida por los individuos a la institución, debe también contener un elemento normativo: el convencimiento, consciente o no, de que la institución comparte determinados presupuestos morales o éticos (BEETHAM, 1991). En este sentido, la legitimidad no sólo sería la excusa del poder, también sería su justificación. Este matiz introduce el elemento de la afinidad moral entre las personas y el sistema legal/penal.

Diferentes autores que han reflexionado sobre la legitimidad policial han coincidido en señalar que la legitimidad empírica tiene tres componentes (BOTTOMS y TANKEBE, 2012; HOUGH, JACKSON y BRADFORD, 2013):

- i. La obligación de obedecer, por la que la ciudadanía, los “gobernados”, consiente voluntariamente la autoridad que representan los policías y los obedecen. En relación con esta componente, la legitimidad percibida se mediría preguntando a las personas si seguirían las indicaciones de la policía o cumplirían sus órdenes, incluso en el caso de que no estuviesen de acuerdo con ellas.

⁴ Dicho esto, hay que señalar que existe cierto debate teórico sobre la necesidad de incorporar percepciones y opiniones diferentes de las antes señaladas a la hora de medir la legitimidad y de establecer qué factores la determinan. Autores como Anthony Bottoms y Justice Tankebe señalan la necesidad de tener en cuenta también la de las personas que ejercen el poder, es decir la de los policías (BOTTOMS y TANKEBE, 2012: 149-154; v. también TANKEBE, 2013). Estos autores sostienen que el afianzamiento de la legitimidad policial no es –como sugiere la tradición que arranca de Beetham– un asunto que únicamente tiene que ver con las percepciones ciudadanas de la actividad policial, sino que también tiene que ver con la autoconvicción en los mismos policías de que tienen el derecho moral a ejercer el poder. Por ejemplo, el mero hecho de vestir uniforme jugaría una función de auto-legitimación de este tipo, además de la más práctica de identificación ante la ciudadanía y otros colegas.

Esta es una cuestión que la teorización que Max Weber hizo de la legitimidad del poder no pasó por alto. Refiriéndose a una “legitimación endógena”, precondition necesaria para una exitosa legitimación a partir de las percepciones ciudadanas, Weber afirmó que las personas que detentan el poder o gozan de privilegios no buscan legitimarse únicamente ante las que no los tienen; también deben *persuadirse* a sí mismas de que sus destinos son merecidos y, por lo tanto, justos (WEBER, 2009: 271).

- ii. La legalidad, que se expresa cuando las autoridades actúan conforme a Derecho, esto es cuando respetan las propias leyes y sus propias normas. En este caso, la legitimidad se mediría preguntando si las conductas policiales son respetuosas con el ordenamiento jurídico.
- iii. La afinidad moral, es decir la existencia de valores morales compartidos entre las autoridades legales y los gobernados. En relación con ésta, la legitimidad percibida podría ser determinada o medida preguntando a las personas si creen que las decisiones y las intervenciones policiales se basan en los mismos valores y principios morales que los suyos y los del grupo social al que pertenecen.

En definitiva, afirmar que la policía goza de legitimidad supone afirmar que, en general, la ciudadanía se siente obligada a obedecerla, a seguir las indicaciones de sus agentes, de quienes piensan que actúan de acuerdo con lo que establecen las leyes y las normas que regulan la función policial, y con quienes comparten buena parte de los valores morales dominantes en la sociedad de referencia.

Este alineamiento moral con la policía no puede entenderse como el resultado de que la policía se centre en el cumplimiento de normas y leyes con las que la mayoría de la población de acuerdo. Más bien hace referencia al hecho de que los agentes de policía, manteniendo la corrección y la justicia en sus intervenciones, pueden contribuir a reforzar un determinado sentido de lo que está bien y lo que está mal, lo que es deseable y lo que es inaceptable, así como a afianzar un compromiso más amplio con la Ley. Desde luego, como señalan diversos autores, “esto no les exige [a los policías] que sean unos moralistas. Ni que demuestren superioridad moral. Pero requiere que negocien sus demandas de manera que maximicen el consentimiento. Y tal consentimiento es mucho más probable cuando la gente siente que los valores que la policía expresa y defiende están en sintonía con su propia idea de lo que está bien y lo que está mal” (JACKSON *et al.*, 2012: 1054).

2.2 Legitimidad institucional y legitimidad organizacional

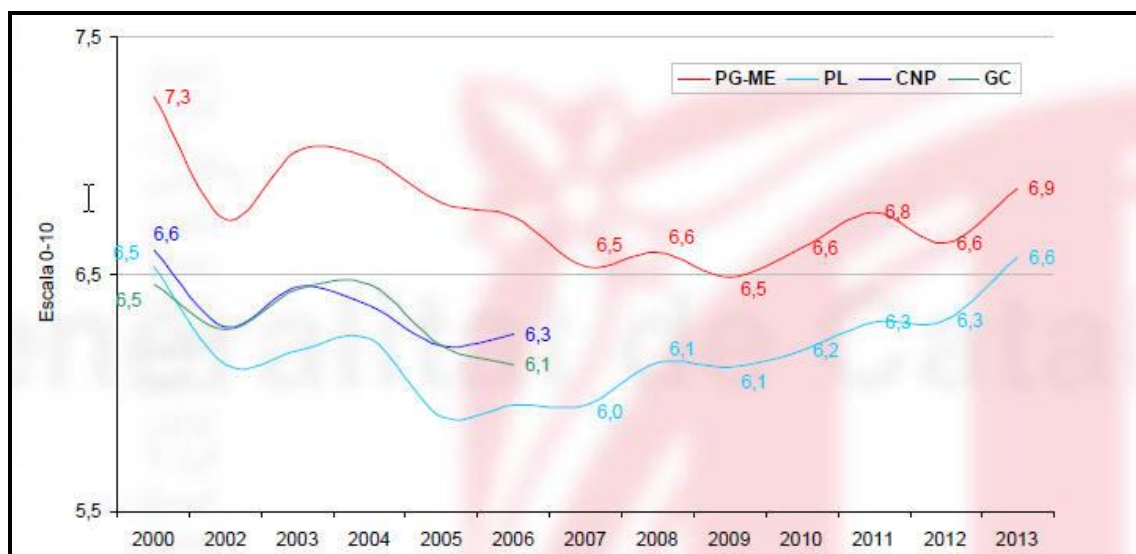
Por otra parte, la bibliografía ha distinguido entre la legitimidad institucional de la policía y la legitimidad organizacional, referida a una organización policial concreta (JACKSON y BRADFORD, 2010, p. 4).

Por un lado, la legitimidad remite a la conexión entre los individuos y las estructuras sociales y políticas (HABERMAS, 1979; BARKER, 1990), y hace referencia a ese alineamiento moral antes referido y a la creencia tácita de que una institución debe existir y que, en su forma actual, funciona de manera justa y adecuada, y merece consentimiento. Pero, por otro, hay una idea de la legitimidad menos abstracta, más ligada a la realidad cotidiana del funcionamiento concreto de la institución. En definitiva, teniendo en cuenta estos dos “niveles” de legitimidad, ésta podría definirse como el resultado de un proceso dinámico que está constantemente sometido a la experiencia y a las valoraciones que las

personas hacen del funcionamiento cotidiano de la institución en cuestión, en los entornos concretos en los que dicho funcionamiento tiene lugar.

Institucionalmente, la policía tiene la misión de mantener el orden social expresado en el ordenamiento jurídico y asegurar una convivencia pacífica. Al margen de razones políticas, como las que pueden aducirse respecto de las policías que han servido para garantizar determinadas formas de dominación consideradas opresivas⁵, hay pocas voces a favor del desmantelamiento de esta institución, pocas propuestas alternativas a la existencia de una institución como la policial. Es más, recientemente, diversos trabajos coinciden al señalar que la policía, en países como el Reino Unido, a pesar de los casos de malas prácticas y de violencia policial denunciados públicamente, mantiene un alto nivel de sintonía con la identidad nacional y con el orden social dominante (JACKSON y BRADFORD, 2010: 4). En Cataluña, donde la policía ha sido denunciada en términos parecidos⁶, las encuestas de opinión revelan que éstas mantienen una valoración relativamente alta entre la ciudadanía, incluso en años en los que se producen intervenciones controvertidas que son denunciadas públicamente y discutidas en el debate político (Figura 1).

Figura 1. Valoración de los servicios policiales en la Encuesta de Seguridad Pública de Cataluña.



Fuente: Generalitat de Catalunya, Enquesta de Seguretat Pública de Catalunya, edició 2013.

De alguna manera, según la percepción más generalizada, en sociedades democráticas, la policía interviene representando al conjunto de la población y, lógicamente, cuando la ciudadanía valora su trabajo, dicha percepción condiciona esta valoración. De hecho, la

⁵ La policía norirlandesa en el Reino Unido, o la policía estatal española, durante el franquismo.

⁶ Ver nota 3, sobre intervenciones polémicas de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.

legitimidad de la institución policial se ha configurado estrechamente vinculada a la de la nación o a la del Estado, estructuras cuya existencia es rara vez cuestionada en sociedades como las nuestras.

Sin embargo, en el nivel más concreto del funcionamiento de las organizaciones policiales, en el que se producen las interacciones entre la ciudadanía y los policías a propósito de situaciones diversas, la legitimidad policial es un objeto mucho más controvertido y contestado, y es mucho más frecuente –de hecho, es habitual– que la intervención y el comportamiento policial, tanto a nivel individual como colectivo, sean denunciados o cuestionados, así como el mismo derecho que pueda tener la policía para dar indicaciones o exigir obediencia.

Parece poco probable que el escrutinio público del trabajo policial acabe afectando seriamente la legitimidad institucional de la policía. Las denuncias de falta de racionalidad en las intervenciones o en los dispositivos policiales, de falta de eficacia y de eficiencia, de malas prácticas y de abusos de autoridad están coincidiendo, como ya se ha señalado, con altos índices de confianza en la institución y con valoraciones positivas del desempeño policial (Figura 1 y Tabla 1). Sin embargo, hay que admitir que pueda llegar a afectarla, si no a nivel general, sí entre determinados sectores de la población, como los que representan determinadas minorías étnicas y personas en riesgo de exclusión social (JACKSON Y BRADFORD, 2011).

Tabla 1. La confianza de los españoles en las instituciones del Estado.

	0-1	2-3	4-6	7-8	9-10	n.s.	n.c	Media
El Consejo General del Poder Judicial	11.2	11.0	40.3	13.9	2.1	20.8	0.7	4.54
El Defensor del Pueblo	9.7	8.9	39.9	17.8	3.2	19.9	0.6	4.90
El Tribunal Constitucional	10.9	9.3	39.3	15.1	3.0	21.5	0.9	4.71
La Policía	6.2	6.2	36.2	35.9	12.6	2.6	0.3	6.15
La Guardia Civil	6.4	5.9	32.4	35.4	16.6	3.0	0.3	6.32
Los Tribunales de Justicia	11.1	13.7	47.8	16.0	3.2	7.8	0.4	4.64
Las Cortes (el Parlamento)	16.1	15.7	43.7	9.1	1.5	13.1	0.7	3.96
El Gobierno central	26.7	18.5	39.3	7.4	1.4	5.9	0.9	3.36

Fuente: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2011. Barómetro de febrero.

Nota: 0 significa “ninguna confianza” y 10, “total confianza”.

3. Legitimidad policial, conformidad y colaboración con la policía

La garantía de la seguridad y la convivencia pacífica a través del establecimiento de normas para regularla es, más que una mera función del Estado, una función constitutiva del mismo. Esta garantía requiere evitar o minimizar la desviación respecto de dichas normas, las cuales, de algún modo, expresan una determinada idea del orden social.

En la teoría política clásica, la facultad del Estado para imponer dicho orden sería el resultado de un contrato, el llamado contrato social. Según este contrato, el Estado aseguraría a la ciudadanía ciertos beneficios públicos en forma de derechos a cambio de que los individuos renunciasen a ciertas prerrogativas (LOCKE, 1991 [1690]; ROUSSEAU, 1990 [1762]). De acuerdo con dicha teoría, el pacto social expresado en dicho contrato sería el marco en el que deberían explicarse las nociones de orden social y autoridad política.

De alguna manera, la vigencia del contrato social depende, en última instancia, de la existencia de dos tipos de comportamientos. Por un lado, de los que suponen el cumplimiento voluntario de la Ley, puesto que las autoridades no disponen de tantos medios como para asegurar, de manera coercitiva, que toda la población cumple con el ordenamiento jurídico. Por otro, de los comportamientos de colaboración con las autoridades en sus esfuerzos para combatir la desviación, tanto la que expresan los comportamientos considerados incívicos o antisociales, como la que se define como delincuencia, puesto que dicha colaboración es fundamental para detectar, perseguir y enjuiciar infracciones de todo tipo (VÁZQUEZ Y FERNÁNDEZ, 2013, p. 3).

Desde luego, promover estos dos tipos de comportamientos no es sencillo pues, generalmente, implican una restricción del comportamiento individual o llevar a cabo acciones que, por más que puedan beneficiar a la sociedad en su conjunto, no benefician al propio individuo (TYLER, 2003).

3.1 Modelos explicativos de la conformidad y la colaboración ciudadana con la policía

El respeto por la Ley tiene que ver con los valores morales o éticos en los que se fundamentan las creencias individuales sobre lo que está bien y lo que está mal, sobre los comportamientos considerados adecuados. La percepción de consistencia, de coherencia entre los propios valores y la Ley y el funcionamiento de las instituciones del sistema penal, como la policía, es un factor fundamental en la explicación del comportamiento individual en este ámbito. Todo ello, referido a las autoridades en general, también es aplicable a la policía.

Las personas respetan la Ley y colaboran con la policía en su trabajo de hacer cumplirla porque creen que es lo que deben hacer. Evitan comportarse de determinadas maneras, aunque no sea ilegal, incluso en contra de sus propios intereses, porque sus principios

morales les llevan a ello. Así, por ejemplo, desde esta perspectiva, pueden no abortar o se abstienen de robar, porque piensan que no es correcto hacerlo, independientemente de que la Ley lo permita o lo prohíba, respectivamente. De la misma manera, pueden llevar a cabo conductas consideradas delictivas si creen que están moralmente obligadas a hacerlo o porque creen que son moralmente neutras: pueden, por ejemplo, ayudar a una persona enferma a suicidarse o acoger inmigrantes irregulares para facilitar su integración social (SKOGAN Y FRYDL, 2004).

A diferencia de lo que pasa con la legitimidad –que cuanta más disponga una institución, más conformidad cabe esperar de la ciudadanía respecto de sus disposiciones, sus indicaciones y sus órdenes–, los valores individuales pueden tanto facilitar como obstaculizar el llamado imperio de la Ley (TYLER Y DARLEY, 2000).

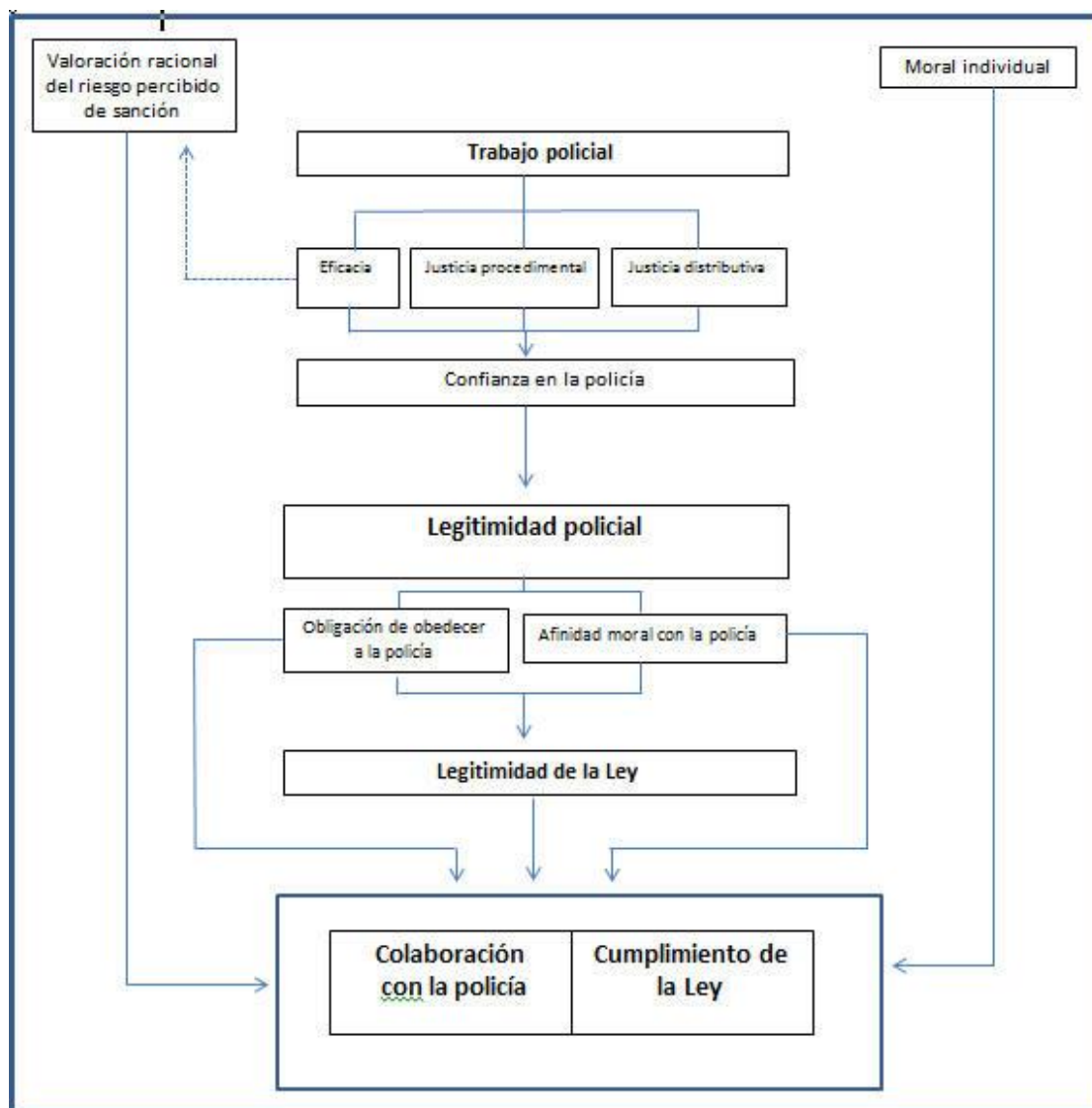
Hay dos grandes modelos teóricos que explican la relación entre la actividad policial y la conformidad con la Ley y la colaboración ciudadana con la policía y otras instituciones del sistema penal (TYLER, 1990, 2003; 2008). Por un lado, los de control social o instrumentales, centrados en los cálculos interesados que los individuos hacen sobre los costes y los beneficios que comporta el respeto de las disposiciones legales y de las autoridades, así como la colaboración con éstas en la tarea de mantener el orden y controlar el incivismo y la delincuencia. Por otro, los de legitimación, también llamados “normativos”, que explican la conformidad y la colaboración ciudadana con la policía y otras autoridades a partir de la idea de autorregulación de los individuos⁷ (Figura 2).

a) Modelos instrumentales

Según este tipo de modelos, el comportamiento de las personas está dirigido por el deseo de maximizar los beneficios derivados de sus acciones y, al mismo tiempo, minimizar los costes que dichas acciones llevan asociados. Así, en relación con el cumplimiento de la Ley, los comportamientos son el resultado de estimaciones sobre lo que se gana o se pierde colaborando con la Justicia (TYLER, 2011).

⁷ Además de estos dos, autores como Anthony Bottoms señalan otros modelos, como el basado en el concepto sociológico de *habitus* (BOURDIEU, 1991) o el que contempla estrategias obstruccionistas, que pasan por la segregación de las personas que delinquen, para que no reincidan, o por el blindaje –real o metafórico– de los objetos de atención de la delincuencia, para que no haya acceso a ellos (BOTTOMS, 2002). A diferencia de los instrumentales y los normativos, éstos presuponen, *a priori*, la predisposición a la conformidad y a la delincuencia, respectivamente.

Figura 2. Legitimidad policial, conformidad con la Ley y colaboración con la policía



Fuente: Elaboración propia a partir de TYLER (1990), JACKSON *et al.* (2012) y HOUGH, JACKSON y BRADFORD (2013).

Estas estimaciones tienen que ver con la eficacia de las organizaciones que representan a las instituciones, con su capacidad para alcanzar sus objetivos. En el caso de las policiales, cabría esperar que cuantas más muestras den de competencia en la tarea de resolver los problemas y los conflictos de convivencia, y de proteger a la ciudadanía frente a la delincuencia, tanto más deferencia y respeto merecerán y obtendrán los policías, y más colaboración recibirán por parte de la ciudadanía, la cual estará más dispuesta a cumplir, además, con las normas y la Ley. En este sentido, las políticas de mejora de la eficacia policial pasan por aumentar la capacidad de los dispositivos policiales en los campos antes señalados.

Las estimaciones que los individuos hacen sobre la eficacia de las instituciones del sistema de justicia penal y, en particular, de la policía sirven de base al cálculo racional de costes y beneficios que comporta el cumplimiento o el incumplimiento de la Ley y la colaboración con las autoridades legales (JACKSON *et al.*, 2012; TYLER, 2003; OCEJA *et al.*, 2001).

La conformidad y la colaboración ciudadana con la policía y otras instituciones se explican, también, a partir de estos modelos sobre la valoración del riesgo que inspiran la teoría de la disuasión. Según esta teoría, la conducta se modula a partir de la coacción que supone la posibilidad más o menos cierta de que la policía intervenga en caso de infracción de las normas o las leyes: si las personas perciben que la policía puede intervenir en cualquier momento, directamente o a instancias de otros que la puedan alertar, es más probable que se abstengan de infringir la Ley, después de valorar los costes asociados al hecho de ser sorprendidos, denunciados o detenidos (TYLER, 2011).

Las políticas públicas de seguridad se han basado, sobre todo, en la articulación de un control policial eficaz y en el establecimiento de sanciones y penas lo suficientemente duras como para disuadir a la población de no cometer infracciones legales.

Lógicamente, la clave del éxito de dichas políticas reside en la capacidad de crear y mantener esa amenaza disuasoria constante. Sin embargo, la realidad pone en cuestión que esta estrategia de control social formal a través de la disuasión sea suficiente o eficiente a la hora de promover la conformidad de la ciudadanía con la Ley y la colaboración ciudadana con la policía y otras instituciones (TOHARIA, 2001; TANKEBE, 2013). Por un lado, está claro que los recursos públicos son mucho más limitados que las oportunidades para infringir la Ley; dicho de otra manera, en un territorio determinado, no hay policías suficientes para cubrirlo en toda su extensión de manera permanente. Por otro, parece bastante improbable que la habilitación y la movilización de más recursos consiga modificar significativamente la influencia que las instituciones y sus autoridades tienen ya sobre la ciudadanía desde este punto de vista de la disuasión (VÁZQUEZ Y FERNÁNDEZ, 2013).

b) Modelos normativos

Desde diferentes puntos de vista, estos modelos se basan en la idea de que la percepción que la ciudadanía tiene de la legitimidad de la policía y de la Ley –la cual es concebida como la expresión del conjunto de normas morales y sociales que son ampliamente compartidas por los diferentes grupos sociales (BEETHAM, 1991: 15-17) –, determina su conformidad y tiene influencia en la colaboración con la policía.

El argumento de la legitimidad sugiere que los individuos se autorregulan, respetan las autoridades legales y sus disposiciones, y colaboran con ellas en un esquema de

coproducción de seguridad cuando perciben que sus decisiones y sus acciones son legítimas (TYLER, 2008: 235). Y ello en función de la distribución más o menos igualitaria del trabajo que dichas autoridades llevan a cabo, o del trato que reciben de ellas⁸.

b1) Justicia distributiva, conformidad y colaboración con la policía

Desde este enfoque teórico, frecuente en investigaciones sobre la confianza en los tribunales penales (VÁZQUEZ y FERNÁNDEZ, 2013), las personas respetan la policía y colaboran con ella cuando piensan que el trabajo policial expresa el principio de igualdad ante la Ley y no supone forma alguna de discriminación. Es decir que la distribución de los recursos policiales es igualitaria y que el trato que los policías dispensan a todos los ciudadanos es justo en el sentido de ecuaníme, independientemente del grupo social al que pertenezcan.

Desde esta perspectiva, se considera que la policía contribuye a reproducir la desigualdad y es responsable de la posición de desventaja que determinados grupos ocupan en la estructura social cuando, a través de sus dispositivos operativos, sobrevigila a personas de un grupo étnico o de una procedencia determinada, o las hace objeto preferente de determinadas intervenciones, como las identificaciones o los registros; o no las tiene en cuenta a la hora de planificar servicios de prevención, en beneficio de otros grupos sociales que sí se benefician del trabajo policial preventivo; o las ignora o no les da el trato adecuado como víctimas (TANKEBE, 2013).

b2) Justicia procedimental, conformidad y colaboración con la policía.

Según esta teoría, llamada de la justicia procedimental, los individuos tienden a respetar la Ley y a colaborar con la policía cuando perciben que los procedimientos que los agentes siguen son “justos”, en el sentido de que, en el transcurso de sus intervenciones, ofrecen un trato digno y respetuoso a las personas con las que intervienen (TYLER, 1990)⁹.

⁸ El principal objetivo de las investigaciones sobre la legitimidad policial ha sido explicar el proceso a partir del cual la ciudadanía confiere legitimidad a la policía y la relación que hay entre este proceso y la conformidad con la ley y el respeto por las autoridades, así como la colaboración con ellas. En este tipo de estudios, un tema central ha sido el trabajo policial como fuente de legitimidad. Estudios como los llevados a cabo por TYLER y DARLEY (2000), o TYLER y HUO (2001) han demostrado que las intervenciones policiales concretas determinan mucho más directamente la percepción de legitimidad y la predisposición de la ciudadanía a respetar las indicaciones de los agentes que las ideas abstractas que dicha ciudadanía pueda tener sobre la legitimidad policial. Dicho de otro modo, con independencia de lo que se piense sobre la legitimidad policial, las intervenciones policiales concretas pueden neutralizar y hasta revertir dichas preconcepciones en las personas que tienen contacto con la policía o que presencian una intervención policial.

⁹ En 1975, el psicólogo social John Thibaut y el jurista Laurens Walker publicaron la que ha sido considerada como la primera investigación sobre la justicia procedimental: *Procedural Justice: A Psychological Analysis* (THIBAUT y WALKER, 1975). Partieron de la hipótesis según la cual las personas están más dispuestas a aceptar determinadas disposiciones y prácticas de las autoridades si éstas han sido establecidas o determinadas a partir de procedimientos considerados como justos. Posteriormente, los resultados de esta investigación pionera, un análisis empírico comparado de procedimientos para la

Con independencia de los resultados de las interacciones –e incluso en el caso de que éstos no sean favorables¹⁰–, esta percepción de justicia en los procedimientos determina fuertemente la confianza de la ciudadanía en las autoridades y sus evaluaciones sobre su legitimidad, lo cual determina, a su vez, el respeto por ellas y sus indicaciones, y la conformidad con las normas y las leyes (TYLER, 1990; TYLER y LIND, 1992).

De alguna manera, las personas que se comportan de ese modo, respetando las normas y las autoridades, lo hacen ajustándose a unas normas y a unos valores que consideran compartidos con dichas autoridades; en este sentido, asumen una serie de responsabilidades y obligaciones relacionadas con esas normas y valores que, en el fondo, son el motivo de su conformidad y de la colaboración que prestan a la policía (JACKSON *et al.*, 2012; RANKIN y TYLER, 2009; TYLER, 2006).

Si las leyes y las autoridades legales representan al conjunto de una sociedad, uno de los medios por los que los individuos se hacen una idea de su propio status en la estructura social es el trato que reciben de dichas autoridades (JACKSON *et al.*, 2012). En la medida en que los agentes de policía son figuras de autoridad especialmente destacadas, el trabajo policial, en función del trato que los policías dispensen a las personas con las que interactúan en el ejercicio de sus funciones, puede contribuir a reforzar los sentimientos de pertenencia a la sociedad o, por el contrario, puede erosionar dichos sentimientos y provocar otros de distancia o extrañamiento respecto del conjunto social (LOADER, 2006). Desde luego, hay muchos factores que influyen en lo que la ciudadanía considera un trato justo. Sin embargo, como apuntan Vázquez y Fernández, hay bastante coincidencia en los estudios sobre la justicia procedimental en que hay dos aspectos que tienen especial importancia en esta cuestión (VÁZQUEZ y FERNÁNDEZ, 2013: 7)¹¹.

Por un lado, la imparcialidad en la toma de decisiones, que tendría que ver tanto con la objetividad y la neutralidad de las decisiones y los cursos de acción que toman los policías (WARREN, 2000; TYLER, 2000; TYLER y HUO, 2002), como con la independencia del ejercicio profesional respecto de otros intereses que no sean los considerados como generales, que deben contar con la tutela del gobierno que dirige la política pública de seguridad (TOHARIA, 2001).

resolución de conflictos por medio de la intervención de terceros (VIDMAR, 1990: 877), han sido confirmados por otras posteriores dedicadas a la justicia procedimental, en un campo en el que destaca la prolífica obra del psicólogo Tom R. Tyler.

¹⁰ Por ejemplo, cuando un policía denuncia a un ciudadano por una infracción de tráfico.

¹¹ En el mismo sentido, Skogan y Frydl señalan que buena parte de los estudios que se han dedicado a los motivos por los que las personas que interactúan con la policía o presencian una intervención policial la consideran justa o injusta coinciden al señalar cuatro: además de la neutralidad y la calidad del trato, las motivaciones policiales y las posibilidades de participación (SKOGAN y FRYDL, 2004: 304).

Por otro, la calidad del trato a las personas con las que intervienen los policías u otros profesionales de las instituciones que operan en el sistema de justicia penal¹². Tanto en lo referente a la corrección del trato, que debe respetar siempre la dignidad de las personas, como en lo tocante a la eventual participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones relacionadas con el trabajo policial¹³ (TYLER, 2000, 2003).

En cualquier caso, atendiendo a uno u otro aspecto, la institución policial se gana la confianza y el crédito de la ciudadanía cuando ésta *percibe* justicia en sus procedimientos (TYLER, 2003; WARREN, 2000), y dicha confianza sería la base de su legitimidad, la cual, en última instancia, llevaría a las personas a cumplir con las normas y a respetar a los policías y a colaborar con ellos, porque considerarían que es lo moralmente correcto, independientemente de si están más o menos de acuerdo con dichas normas y de la posibilidad de que sean sancionados.

En definitiva, el concepto de legitimidad es la piedra angular de este modelo teórico de explicación del comportamiento de las personas en relación con la Ley y con las autoridades policiales, el de la autorregulación, basado en la justicia distributiva y procedimental.

4. Factores que modulan la legitimidad policial

Actualmente, a pesar de las diferencias que podrían señalarse entre los diferentes países de nuestro entorno, puede decirse que, en todos ellos, la policía se ha convertido en un servicio público más y que la confianza que la ciudadanía tiene en la institución policial no es, ni mucho menos, algo dado por descontado. Debido al estrecho seguimiento de la política y las prácticas policiales por parte de los medios de comunicación, dicha confianza

¹² La percepción que los grupos sociales minoritarios tienen de la policía es otro de los temas centrales de la investigación en el ámbito de la legitimidad policial. En general, las investigaciones de este tipo parten de la premisa según la cual los diferentes grupos sociales tienen visiones diferentes de la policía y del trabajo policial, y las personas que pertenecen a cada grupo social tienden a informar de sus encuentros con la policía de manera igualmente dispar. En España, los pocos estudios que se han dedicado a la relación entre el trabajo policial, la diversidad social y la legitimidad policial lo han hecho a partir del concepto de identificación policial por perfil étnico (WAGMAN, 2005; MILLER, 2008; GARCÍA *et al.* 2013). De manera consistente, todos estos estudios señalan que, en términos proporcionales, las personas que pertenecen a determinadas minorías –gitanos, inmigrantes extracomunitarios– son objeto de más identificaciones policiales que las que pertenecen a la mayoría nacional, de aspecto caucásico o piel blanca; que estas personas perciben que es así, que la policía las identifica con más frecuencia, y que, además, las trata con menos respeto y, en ocasiones, de manera humillante.

¹³ Por ejemplo, la ciudadanía puede participar en la definición de los problemas de inseguridad que afectan su vida cotidiana y las personas que tienen responsabilidades políticas en materia de seguridad y los policías pueden tomar en consideración sus percepciones y sus opiniones en relación con dichos problemas o en relación con los procedimientos que se llevan a cabo para hacerles frente. Si lo hacen, independientemente de que dichas percepciones y opiniones sean total o parcialmente incorporadas, e independientemente del resultado del trabajo policial, es más probable que éste sea considerado “justo”.

está constantemente sometida a juicio y, de hecho, se ha convertido en algo mucho más volátil que antaño.

Respecto de la policía británica, Robert Reiner ha señalado que ha evolucionado desde un estatus “sagrado”, el que tenía en la “edad dorada” de una Gran Bretaña “ordenada” y estable en la que la policía constituía un icono de la forma de vida británica, a un estatus “profano”, el actual, en el que la confianza ciudadana en ella es más bien precaria y provisional, continuamente revisable a la luz del permanente escrutinio que se hace del trabajo policial en el debate público (REINER, 1995; 2000: 162).

En España, por razones que tienen que ver, entre otras cuestiones, con la formación de un modelo policial mucho más complejo y con la función que desempeñaron los diferentes cuerpos policiales durante la dictadura franquista, no creo que pueda decirse que la policía española haya tenido el mismo carácter “sagrado” que la británica. Al menos no en el sentido expresado en el párrafo anterior. Sin embargo, sí creo que ha devenido un servicio público tan sometido a la crítica y tan cuestionado como el británico. Aunque también goce de un reconocimiento y de un apoyo público relativamente alto –ciertamente alto si lo comparamos con el que tienen otras instituciones, tanto públicas como privadas (Tabla 2) –, sus políticos, directivos y gestores tampoco pueden perder de vista el hecho de que la deferencia y el respeto del que otrora gozaron los policías son, hoy día, mucho más relativos, menos garantizados entre el conjunto de la ciudadanía.

Desde luego, la deriva de la legitimidad policial ha estado y sigue estando marcada por los casos de corrupción y de abuso de autoridad que llegan a conocerse públicamente (TANKEBE, 2010; JANG, JOO y ZHAO, 2010). Sin embargo, no creo que dicha deriva pueda explicarse adecuadamente sólo a partir de la publicidad de esos casos, siempre escandalosos, que socavan la reputación institucional y organizacional de la policía. Antes bien, debe explicarse en el marco de las profundas transformaciones económicas, sociales y culturales que se produjeron en todas las democracias occidentales tras la Segunda Guerra Mundial, especialmente a partir de las dos últimas décadas del siglo pasado. Dichas transformaciones constituyen la transición a la llamada modernidad tardía, en la que las condiciones sociales de las que depende la actividad de la policía y de otras instituciones públicas han cambiado notablemente. En esta transición aparecen nuevas ideas y percepciones sobre la seguridad, la inseguridad y la delincuencia a la luz de las que se ponen en cuestión la efectividad y la legitimidad de dichas instituciones, así como la misma capacidad del Estado para hacerse cargo garantizar la seguridad pública y la convivencia (GARLAND, 2005: págs. 111 y ss.).

Tabla 2. Evaluación ciudadana de las principales instituciones, entidades y grupos sociales

(Porcentaje de españoles que evalúan de forma positiva la contribución que, con su funcionamiento, hacen al bienestar público).

A	Cuerpos y organismos de la Administración Pública	Julio 2014	Julio 2013
1	Los investigadores científicos	89 %	92
2	Los médicos de la sanidad pública	85 %	92
3	Los profesores de la enseñanza pública	81 %	85
5	La Guardia Civil	72 %	85
8	La policía	69 %	83
10	Las Universidades	61 %	75
12	Las Fuerzas Armadas	59 %	72
15	La sanidad pública (organización)	49 %	73
Otras instituciones y entidades			
4	Cáritas (la obra social de la Iglesia)	75 %	74
6	Las ONG, las asociaciones voluntarias	70 %	75
17	Los curas de las parroquias	39 %	51
19	La Iglesia católica española, en su conjunto	36 %	41
31	Los obispos	15 %	21
El sistema jurídico			
13	Los abogados	51 %	53
16	Los jueces, en general	41 %	53
23	Los fiscales, en general	30 %	46
El sistema político			
8	El rey Felipe VI (en 2013: Juan Carlos I)	69 %	47
12	Los Ayuntamientos	31 %	40
25	El Parlamento	29 %	24
27	El Gobierno	21 %	21
32	Los partidos políticos	10 %	12

A: Puesto en la clasificación general.

Fuente: Metroscopia. Barómetros de Confianza institucional de los españoles, julio 2014 y julio 2013, citado por en *El País*, 24 de agosto de 2014. Ver tabla completa en http://politica.elpais.com/politica/2013/08/24/actualidad/1377367465_986163.html

[html](http://politica.elpais.com/politica/2013/08/24/actualidad/1377367465_986163.html)

Estas dinámicas de cambio modificaron significativamente las condiciones de vida de personas y grupos sociales, así como las relaciones sociales en general y las que mantenían con las autoridades legales en particular. Por supuesto, dichas dinámicas de cambio han tenido consecuencias en la relación entre la ciudadanía y la institución policial, en las interacciones que los policías mantienen de manera ordinaria y cotidiana con la población, y en la misma organización de la función policial, como consecuencia de los esfuerzos de adaptación al nuevo panorama que las organizaciones policiales han tenido que hacer.

La primera de dichas dinámicas de cambio, a partir de la cual pueden entenderse las demás, es la de modernización del capitalismo y de ampliación de los intercambios a escala mundial.

4.1 Globalización económica y flexibilización del capitalismo

Entre 1950 y 1973, los continuos y rápidos desarrollos de las tecnologías del transporte y de la comunicación expandieron los mercados internacionales hasta globalizar la economía mundial (CASTELLS, 2003). En este proceso, las economías del llamado “mundo desarrollado”, con Gran Bretaña y Estados Unidos a la cabeza, vivieron años de crecimiento continuo que permitieron que los sectores sociales más populares alcanzaran niveles de seguridad económica y social desconocidos hasta entonces (GARLAND, 2005: 143-146).

Esta prosperidad, que sirvió de base para el desarrollo del Estado del Bienestar, también sirvió para que se produjeran los cambios culturales necesarios para las reivindicaciones igualitaristas y la expansión de la democracia. Al mismo tiempo, estos mismos avances iniciados en la década de 1950 fueron igualmente la causa de la aparición de contradicciones y movimientos de oposición y contestación a este nuevo orden social, entre ellas las del movimiento juvenil de 1968.

La crisis del petróleo de 1973 marcó el inicio de un período de recesión económica e inestabilidad social en todos los países occidentales. Las caídas de la producción industrial y del comercio, la aparición de altas tasas de desempleo y el aumento del déficit público en los estados del bienestar empezaron a erosionar los fundamentos de la alianza social entre trabajadores, empresarios y gobiernos (GARLAND, 2005: 147).

Una década más tarde, después de las recesiones de 1973-75 y 1983-85, la economía se recuperó, pero lo hizo sobre la base de una reestructuración del mercado laboral de consecuencias absolutamente trascendentes en los años siguientes (SENNET, 2000).

Como sabemos hoy, estos cambios que se iniciaron a principios de los años setenta no fueron coyunturales. A lo largo de la década de los noventa y, tras el paréntesis de crecimiento en los primeros años del nuevo siglo, a partir de 2008, sectores enteros de

población –mujeres, jóvenes e inmigrantes– han quedado en los márgenes de los mercados laborales, cuando no excluidos de ellos, y la pobreza y la desigualdad social no han dejado de aumentar en todos los países como consecuencia de la crisis económica que llega hasta nuestros días, especialmente en los del sur de Europa (LAPARRA *et al.*, 2012).

En este contexto, la policía ha tenido que intervenir en las manifestaciones más violentas de un conflicto social que se ha agudizado a medida que han avanzado la desigualdad y la pobreza. Especialmente en el ámbito del orden público, a propósito de manifestaciones y huelgas, aunque también en el ámbito de la seguridad ciudadana, como en el caso de los desalojos de personas de sus viviendas después de que dejaran de poder pagar su hipoteca o su alquiler. Al margen de su justificación jurídica, no hay duda de que las intervenciones en estos ámbitos ha condicionado muchísimo la imagen de la policía y las relaciones de los policías con los grupos que suelen estar más expuestos a las dinámicas de exclusión social, para los que las intervenciones policiales frecuentemente son vistas como un factor más de su situación.

4.2 La geografía urbana y la ecología de las ciudades

La generalización del uso del automóvil privado y las progresivas mejoras de los medios de transporte públicos y de la comunicación fueron permitiendo que, progresivamente, los hogares pudiesen irse separando de los lugares de trabajo. Los procesos de expansión urbana dieron lugar a fenómenos que han tenido importantes consecuencias para la seguridad ciudadana y el trabajo policial, así como para las posibilidades de la policía de mantener sus niveles de legitimidad.

La extensión del espacio social a partir de los procesos de suburbanización, la incorporación del automóvil y, sobre todo, la generalización del teléfono marcaron el inicio de un cambio radical en el trabajo policial (CURBET, 2009). Estos fenómenos explican la rápida evolución a la llamada “actividad policial 112”, un estilo eminentemente reactivo que se fue imponiendo desde la década de 1960 en Estados Unidos y Gran Bretaña, y desde poco más tarde en el resto de países, entre los cuales España¹⁴. Esta orientación ha ido retirando agentes de los espacios públicos para asignarlos a los vehículos patrulla, coches y motocicletas, con la intención de dar una respuesta rápida a un volumen creciente de requerimientos y llamadas de emergencia.

Esta motorización del trabajo policial, a todas luces necesaria para responder a demandas que se realizan desde puntos cada vez más distantes, ha separado a la institución de las comunidades a las cuales debe servir, con consecuencias no deseadas que son ampliamente reconocidas, incluso entre los profesionales de la policía. Con el paso del tiempo, prácticas

¹⁴ El 112 es el número de teléfono gratuito de urgencias en España y en Europa. Su equivalente en Estados Unidos y Canadá es el 911. Las unidades de gestión de estas llamadas centralizan distribuyen los requerimientos urgentes a los cuerpos policiales, sanitarios y de bomberos.

como la ronda a pie han pasado a ser cada vez menos frecuentes, sustituidas por los patrullajes en coche; y el tiempo de trabajo de los policías ha pasado a tener lugar, cada vez más, en el interior de los coches-patrulla y en los escenarios donde se producen los incidentes o los delitos conocidos¹⁵. Así, se ha producido una “deslocalización” de la institución policial que, como señala Sebastian Roche, ha llegado a contraer el ámbito geográfico del trabajo policial hasta convertirse, básicamente, en vías de paso y zonas de intervención (ROCHE, 1996: 179). Con ello, los nuevos modelos de gestión del trabajo policial no habrían hecho sino provocar cierta insularización de la institución y cierta forma de incapacidad en los policías, para los que cada vez ha sido más difícil integrarse en unos territorios en mutación e intervenir adecuadamente en sus problemas de convivencia y en sus conflictos cotidianos, identificando correctamente sus actores y sus dinámicas, y modulando convenientemente sus intervenciones para que no acaben añadiendo más tensión de la necesaria¹⁶. El resultado ha sido que, en determinados entornos urbanos, donde residen determinados sectores sociales –particularmente, en los entornos más degradados física y socialmente–, se ha producido un “extrañamiento” de la institución a medida que sus habitantes han dejado de reconocer en los policías la capacidad de contribuir a mejorar sus condiciones de vida a partir de sus intervenciones y han pasado a verlos, en muchos casos, como una amenaza (CAZORLA, 2005: 25-27).

4.3 La democratización social y cultural

Si los procesos de suburbanización alteraron la geografía de las ciudades occidentales contemporáneas en términos físicos gracias a la generalización del uso privado del automóvil, la generalización igualmente masiva de la televisión y el posterior desarrollo de los medios de comunicación de masas y electrónicos lo han hecho en términos psicológicos (GARLAND, 2005: 152). Estos fenómenos han promovido una serie de profundos cambios en las relaciones sociales y en las sensibilidades culturales; cambios que han resultado ser absolutamente determinantes en la comprensión del trabajo policial y de la legitimidad policial en nuestros días: los que tienen que ver con la democratización de la vida social y cultural.

La televisión primero e Internet después han permitido que personas y grupos sociales hayan podido adoptar perspectivas más amplias, que hayan podido liberar su experiencia de los entornos más próximos de la propia localidad, la clase social o la comunidad étnica (GARLAND, 2005: 153). Con ello, han podido ir reconociendo eventuales situaciones de desventaja y plantearse y reclamar horizontes de vida más favorables. De algún modo, a medida que los medios de comunicación han hecho más evidentes las diferencias y las

¹⁵ En su famoso artículo “Ventanas rotas: la policía y la seguridad vecinal”, James Q. Wilson y George L. Kelling denunciaban precisamente esto para explicar el desorden y la percepción de inseguridad, que la policía había dejado de patrullar a pie por determinados espacios urbanos (WILSON y KELLING, 1982).

¹⁶ Para contrarrestar los efectos de esta tendencia, la policía ha desarrollado la llamada “estrategia comunitaria”, dentro de la cual estaría el trabajo policial de proximidad. Sobre la deslocalización del trabajo policial y sobre esta función policial específica, v. REQUENA, 2013: 333-336.

desigualdades, han hecho de ellas situaciones menos soportables y han abierto espacios para la denuncia y para la contestación en una sociedad cada vez más diversa.

También como consecuencia de ello, el trabajo policial ha tenido que someterse a cada vez más controles, tanto internos como externos, y, como ha ocurrido en otros ámbitos de acción gubernamental e institucional, responder a las exigencias de mayor transparencia y responsabilidad. A la creciente exposición a los medios de comunicación se suma el hecho de que este trabajo cotidiano de los policías se ha visto cada vez más expuesto al examen más generalizado, gracias a la amplia difusión del uso de las últimas tecnologías de la información y la comunicación a disposición de una ciudadanía que, en cualquier momento, puede grabar las intervenciones policiales y exponerlas inmediatamente en Internet, donde pueden ser analizadas, criticadas y denunciadas¹⁷. Sobre todo en los últimos años, abundan los ejemplos del amplio acceso de la ciudadanía a las malas prácticas que pueden darse en el ámbito de los dispositivos y las intervenciones policiales, así como los análisis críticos de lo que Erwin Goffman llamó las “conductas de detrás del escenario”, que van más allá de lo que muestran los discursos oficiales y las apariencias formales y externas (GOFFMAN, 1981)¹⁸.

Todos estos cambios provocaron que, entre 1950 y 1980, a velocidades distintas y por caminos diferentes, las instituciones democráticas avanzaran en todos países occidentales, incluido España, con el progresivo reconocimiento de derechos de ciudadanía.

Aunque no se produjera una ampliación real e igualitaria de las oportunidades para todos los sectores de la población, a medida que el discurso de la desigualdad y las políticas de igualdad fueron ocupando posiciones centrales en la cultura política, las expectativas de justicia de trato y de igualdad de derechos se fueron ampliando entre las clases populares y los grupos minoritarios (MEYROWITZ, 1985: 133). Dicha ampliación de las expectativas ha tenido consecuencias en las relaciones que las personas mantienen con las instituciones de autoridad como la policía, que hoy, como se ha señalado, se plantean muchas veces en términos problemáticos. En este sentido, en las últimas décadas, el equilibrio de poder entre los policías y la ciudadanía, especialmente las personas con las que interviene en situaciones conflictivas o a propósito de la comisión de alguna infracción penal o administrativa, se ha visto alterado *a favor* de estas últimas. En nuestros días, la ciudadanía

¹⁷ Sobre el impacto de los medios de comunicación y las redes sociales en las actuaciones policiales y en las percepciones públicas sobre la policía, ver HUEY y BROLL, 2012; y MURRAY y McGOVERN, 2013.

¹⁸ De lo anterior sería un buen ejemplo el enorme seguimiento y la consiguiente explicitación del amplio reproche social que merecieron en su día las imágenes de dos policías locales del Ayuntamiento de Cerdanyola del Vallès, en la provincia de Barcelona, en las que éstos aparecen bailando y gesticulando obscenamente mientras patrullan en un vehículo oficial en septiembre de 2012; al parecer, ellos mismos se grabaron mientras lo hacían, imitando un conocido videoclip del momento, y una tercera persona lo publicó en Internet. Al respecto puede verse un artículo con el título “La patrulla más ‘loca’ de la policía” en *El País*, 10 de octubre de 2012, <http://www.elpais.com/2012/10/03/catalunya/1349261517_106936.html>.

reclama y exige activamente que la prestación de los servicios policiales se ajuste a determinados estándares de calidad, entre los que están el de un trato adecuado y ajustado a Derecho, y ha dejado de aceptar pasivamente que las intervenciones policiales puedan parecer, o efectivamente sean, arbitrarias o faltadas de justificación (GARLAND, 2005: 156). Refiriéndose a este avance de la democracia y del igualitarismo, autores como Ralph Miliband han aludido a un proceso de “desubordinación” para señalar un descenso en los niveles de consideración y respeto hacia dichas instituciones y hacia las personas que las encarnan, incluso más allá de la esfera pública, en los dominios privados de la familia, el lugar de trabajo o la escuela (MILIBAND, 1978).

Lógicamente, el cuestionamiento de la autoridad y de la legitimidad de la acción de gobierno ha tenido consecuencias sobre la desviación de las conductas, por un lado, y sobre los modos de gobernar y los estilos administrativos, por otro. Poco a poco, a medida que los gobernados se iban transformando en clientes -primero- y ciudadanos -después-, la gestión basada en las instrucciones y en las órdenes fue dando paso a una gestión basada en la negociación. De alguna manera, a medida que ha ido siendo cuestionado el conocimiento experto de los técnicos de la Administración sobre los diferentes ámbitos en los que tiene lugar su propio trabajo, la población ha ido reclamando cada vez más su derecho a intervenir en la gestión de las instituciones que los deben albergar -escuelas, hospitales, cárceles- o atender -la policía-, por lo que con el tiempo, a partir de la década de 1960, los estilos de gestión basados en la imposición de diagnósticos y de decisiones de arriba hacia abajo han ido perdiendo vigencia (PRATS, 2005: 99-164; v. también AGUILAR, 2007).

A lo largo de las décadas de posguerra, las pretensiones de un consenso moral en torno a una cultura dominante fueron siendo cuestionadas y la rigidez de las estructuras sociales tradicionales fue relajándose. El progresivo debilitamiento de la autoridad moral del Estado y de la Iglesia fue dejando espacio a la difusión de una sensibilidad moral más relativista, expresada en una opinión pública cada vez más diversa y, en los casos más extremos, a finales de los años sesenta, en una contestación y un enfrentamiento abierto con las autoridades y las jerarquías establecidas. En estos años se desarrollaron una visión del mundo y una cultura intelectual diferentes, de las que surgieron formas de pensamiento más plurales (GARLAND, 2005: 154-158).

En relación con estos cambios sociales y culturales, lo que hay que destacar para lo que aquí interesa es el surgimiento y la generalización de un individualismo moral a la luz del cual pueden entenderse mejor las relaciones sociales en la actualidad. Desde las últimas décadas del siglo pasado, los individuos han estado cada vez menos condicionados por códigos y exigencias comunitarias y grupales (HOBSBAWM, 2003: 336-345). En un clima cultural que ha alentado las libertades individuales y que ha ido cuestionando y erosionando los límites morales, legales y económicos que hasta el momento habían mantenido a los diferentes grupos sociales en sus respectivas posiciones dentro de la estructura social, cada vez se ha

promovido más la construcción del propio estilo, la definición de los propios objetivos, el éxito que supone alcanzar todo lo que la sociedad de consumo puede llegar a ofrecer.

La influencia de la familia y las llamadas “comunidades de destino” ha ido perdiendo peso en favor de las de elección y, así, se ha ido configurando un escenario nuevo en términos de control social, en el que las instituciones de control como la policía han debido adaptar no sólo sus fines y objetivos, también sus procedimientos (GARLAND, 2005: 154-158). Está claro que, con el tiempo, la autoridad moral y el respeto que sustentaban el trabajo de estas instituciones en la orientación de personas en riesgo de exclusión social, en la corrección de las conductas antisociales y en la rehabilitación de delincuentes han perdido parte de su vigencia. En algunos casos, la idea de que la policía o cualquier otra institución del Estado pueda “corregir” a través de sus funcionarios la desviación que suponían ciertas conductas ha llegado a ser visualizada como inapropiada y hasta autoritaria. Sin duda, a medida que han avanzado el desempleo y la precarización laboral desde la década de los setenta hasta la actualidad, el proyecto correccional del Estado que expresaba el ideal del enfoque penal moderno se ha vuelto cada vez más inviable y, en este contexto, las resistencias que a menudo presentan las personas con las que los policías intervienen cotidianamente en su trabajo adquieren una naturaleza explícita que hace mucho más difícil dicha labor (GARLAND, 2005: 162).

En definitiva, en un escenario como el descrito es difícil imaginar, como señala Robert Reiner, hasta qué punto la policía puede operar como un “símbolo efectivo de orden unitario” (REINER, 1992: 779). En cambio, cuesta mucho menos entender el hecho de que la legitimidad con que cuentan las organizaciones policiales en la actualidad es bastante más precaria que en épocas anteriores, y que el respeto y la consideración que merecen los agentes de policía en el desempeño de sus funciones son bastante más relativos que entonces.

4.4 El aumento de las tasas delictivas y la configuración de la delincuencia como un problema social

Aunque en las dos últimas décadas las tasas delictivas hayan descendido, lo cierto es que, entre las décadas de los sesenta y los noventa, estas tasas se han situado a niveles mucho más altos que en el período precedente, anterior a la II Guerra Mundial. A partir de los años sesenta se produjo un incremento rápido y sostenido de las tasas de delitos registrados en todos los países occidentales¹⁹. Este fenómeno fue el resultado no deseado

¹⁹ Sobre tales incrementos en Estados Unidos y el Reino Unido puede verse GARLAND, 2005: 183: “desde mediados de la década de 1960, tasas de delitos contra la propiedad y de delitos violentos que eran el doble o el triple de aquéllas del período de entreguerras se hicieron cada vez más un aspecto reconocido y asumido por la experiencia social”. Sobre Francia, puede verse CAZORLA, 2009: 29: “entre finales de los años 1950 y mediados los años 1990, los robos se han multiplicado por nueve y pasan de 44’82 a 397’42 por cada 10.000 habitantes”. Para el caso de España, puede verse Díez Ripollés (2006): A lo largo de los años ochenta, la tasa de criminalidad española creció de manera importante y sostenida, y pasó de ser inferior a

pero previsible de los cambios sociales mencionados hasta este momento, la consecuencia de cambios estructurales y psicológicos que hicieron de las sociedades industrializadas como la española, sociedades más expuestas a la delincuencia y a los desórdenes.

Las nuevas estructuras sociales y económicas, con una población más expuesta a la desviación, han pasado a ofrecer más oportunidades para la comisión de delitos, al tiempo que han relajado los controles informales (COHEN Y FELSON, 1979)²⁰.

Nunca como en las últimas décadas ha habido tantos bienes de tanto valor en circulación formado parte de la vida cotidiana, bienes que se han constituido en objetivo de hurtos y robos. El primer factor criminógeno fue la mencionada generalización del automóvil, medio indispensable en una vida social cada vez más extendida en el espacio y más dinámica. Presentes en prácticamente todos los espacios públicos de la ciudad y a todas horas, los vehículos se han equipado con equipos de música, de televisión y ordenadores de navegación, de manera que los robos de vehículos y los robos en el interior de vehículos se han convertido en la tipología delictiva respecto de la que se registran más hechos. En igual medida, los hogares y los equipamientos públicos y privados se han ido dotando de electrodomésticos y de bienes cada vez más valiosos, más *atractivos* para la delincuencia, tanto por su valor de su uso, como por su demanda en el mercado. Finalmente, la tecnología se ha hecho absolutamente portátil y desde la aparición de los primeros teléfonos móviles, en la década de 1990, se ha hecho habitual y cotidiano el ir por la calle con dispositivos electrónicos de alto valor, especialmente a partir de la generalización de Internet (FELSON Y CLARKE, 2008: 219-221).

En paralelo a ese aumento de las oportunidades para el delito, se ha producido una reducción de los controles situacionales. En las ciudades, las áreas centrales han perdido población residente por la presión de los servicios comerciales y de ocio; los tradicionales vecindarios se han desplazado a áreas suburbanas, a grandes polígonos de viviendas plurifamiliares o a urbanizaciones de casas unifamiliares que quedan vacías durante el día, cuando sus habitantes se desplazan a trabajar; las grandes superficies comerciales y el autoservicio han acabado con las tiendas de barrio y la atención personalizada (GARLAND, 2005: 159-162; v. también INNERARITY, 2004: 160-161)²¹.

15 infracciones por cada mil habitantes a 40. A lo largo de la década de los noventa, esta tasa se mantuvo estable a este nivel, para volver a crecer, aunque de manera menos acusada, a lo largo de la primera mitad de la década 2000, en la que se llegaron a registrar 50 infracciones penales por cada mil habitantes (año 2003) (DÍEZ: 2006: 5).

²⁰ Esto es lo que sostiene la teoría de las actividades rutinarias, que arranca de un artículo de Lawrence E. Cohen y Marcus Felson. Según esta teoría, los modos de vida actuales han hecho de nuestras ciudades lugares más inseguros, al ofrecer más oportunidades efectivas de que personas y objetos se hallen en situación de indefensión ante la delincuencia (COHEN y FELSON, 1979; FELSON, 2002).

²¹ Más ampliamente, sobre las consecuencias del urbanismo moderno relacionadas con la inseguridad, puede verse MAZZA (2009).

Al mismo tiempo, la población adolescente se desarrolla en una sociedad consumista en la que experimenta un nivel de necesidades cuya gratificación se exige cada vez más rápido, lo que sitúa a las personas, especialmente a los hombres jóvenes, los más proclives al delito, en la disyuntiva de satisfacerlas por medio de fórmulas irregulares o no legales²².

A pesar de la evolución descendente de las tasas delincuenciales desde los años noventa, la delincuencia y el miedo a la victimización se han constituido en fenómenos que forman parte de nuestra vida cotidiana. A partir de los años sesenta, estos fenómenos pasaron de ser problemas que únicamente afectaban a las clases más populares a ser una preocupación constante para los segmentos de clases medias –los propietarios de automóviles y viviendas cada vez mejor equipadas, beneficiarios de la expansión consumista del ciclo económico antes referida—. Hoy, como siempre ha pasado, sigue sin haber una distribución homogénea de la victimización. Los sectores más desfavorecidos siguen siendo los más vulnerables y los que más sufren los efectos de la criminalidad y de las distintas formas de incivismo. Sin embargo, a medida que las clases medias y altas han tenido una experiencia diferente de estos fenómenos –a medida que los miedos a ellos asociados han dejado de ser ocasionales y relacionados con circunstancias inusuales para hacerse cada vez más habituales –, las sensibilidades culturales y políticas dominantes han acabado atribuyéndoles la categoría de problema social (GARLAND, 2005: 257-263).

A ello han contribuido de manera destacada los medios de comunicación, que no han dejado de llamar la atención sobre la delincuencia, los hechos delictivos y las diferentes formas de incivismo. De esta manera, les han dado una visibilidad especialmente destacada en el debate público, en el que han quedado definitivamente configurados como asuntos de interés general y político, incluso en países donde las tasas delincuenciales son relativamente menores, como es el caso de España y Cataluña (VARONA, 2011).

En todos ellos, la ciudadanía no deja de atribuir a la policía una parte importante de responsabilidad en este nuevo panorama. En buena parte, ello es debido al hecho de que la institución policial, desde el momento en que inició el proceso de profesionalización que la constituyó tal y como hoy la conocemos, optó por definirse interna y externamente como una institución esencialmente dedicada a la lucha contra la delincuencia, a pesar de que el

²² Sobre esta cuestión, los autores del llamado “realismo de izquierda” señalan que la causa principal del aumento de la delincuencia en la era postmoderna es la “privación relativa”, entendida como la percepción de desigualdad injustificada padecida por algunos sectores sociales de la ciudadanía que quedan al margen de los canales legítimos de acceso a las metas materiales y simbólicas prometidas por el capitalismo. Así, por ejemplo, Jock Young y J. Lea afirman: “en nuestra época, ha aumentado la privación relativa, y por lo tanto, el descontento. Esto, combinado con el desempleo, la quiebra de la comunidad, no ha permitido que el descontento sea canalizado hacia formas políticas; en cambio, la solución más obvia es el delito. Mientras tanto, la desintegración de la sociedad facilita la comisión de delitos al socavar drásticamente el proceso informal del control social.” (YOUNG y LEA, 2001, p. 262). V. también YOUNG, 1999.

control de los factores que la determinan estuviese, y siga estando, lejos de su alcance. En la actualidad, a pesar de que la evidencia señala que los policías dedican buena parte de su trabajo a tareas que no tienen que ver directamente con la delincuencia, aquella idea que conjuga el ejercicio profesional con su persecución y su represión sigue ocupando un lugar central en el imaginario colectivo de los policías (MONJARDET, 2010) y de los ciudadanos. Irónicamente, como señaló el sociólogo Peter K. Manning, esta opción ha situado a la policía en una situación en la que su labor difícilmente puede ser considerada como eficaz por parte de una ciudadanía que, tal y como se ha señalado anteriormente, siente los miedos asociados a la delincuencia han pasado a formar parte de la vida cotidiana en nuestras sociedades (MANNING, 1977). Está claro que, así las cosas, los policías apenas pueden contar con esa base tan sólida de la legitimidad que es la eficacia en el cumplimiento de los objetivos de su trabajo.

5. Conclusión: la legitimidad policial, un elemento clave de la política pública de seguridad poco estudiado en España y Cataluña

La percepción de la legitimidad policial está determinada por los casos de malas prácticas y corrupción policial que trascienden en el debate público y político.

Actualmente, a pesar de que la confianza en la policía se ha convertido en algo mucho más volátil que antaño, lo cierto es que la publicación de casos de malas prácticas y corrupción policial que trascienden en el debate público y político coincide con valoraciones públicas relativamente positivas de la policía y los servicios policiales en diferentes encuestas.

Ello puede deberse tanto al papel que juegan las organizaciones policiales en sociedades democráticas –de mantenimiento de un orden social que beneficia al conjunto de la ciudadanía, pero que no deja de ser un orden concreto y desigual– como a cuestiones metodológicas, que tienen que ver con la calidad de los instrumentos utilizados para medir la percepción ciudadana de la legitimidad policial o con el contexto en el que llevan a cabo las encuestas, entre otros.

En relación con el primer tipo de explicación, los factores estructurales que se han señalado en el cuarto apartado de este artículo vendrían a modular la legitimidad policial, a través de su impacto en los tres elementos que, de acuerdo con el modelo teórico propuesto, conforman la confianza ciudadana en la policía: la eficacia, la justicia procedimental y la justicia distributiva.

La agudización del conflicto social en las últimas cuatro décadas como consecuencia del aumento de la desigualdad y del avance de la exclusión social en el marco de la globalización del capitalismo flexible ha obligado a las policías a intervenir en diferentes manifestaciones de dicho conflicto, frente al delito o con motivo de huelgas o

manifestaciones. Ello ha supuesto que las valoraciones sobre la eficacia policial –para qué sirve el trabajo policial– y sobre la justicia distributiva de sus acciones –a qué intereses sirve– hayan condicionado su imagen, especialmente entre los grupos sociales más expuestos a las dinámicas de exclusión.

Los cambios en la geografía y la ecología de los espacios urbanos han operado en el mismo sentido, en la medida que han motivado cierto alejamiento de las organizaciones policiales respecto de las comunidades en las que prestan sus servicios a partir de la necesaria motorización de su actividad.

La progresiva democratización de la vida social y cultural ha sido un factor decisivo en la modulación de la legitimidad policial en todas las sociedades occidentales. Impulsada por la generalización del uso de los medios de comunicación e Internet, ha consistido en la apertura de espacios cada vez más amplios para la denuncia y la contestación social. Como consecuencia de ello, el trabajo policial ordinario ha tenido que someterse al escrutinio público más generalizado, tanto de los medios de comunicación como de los particulares, los cuales, desde hace algunos años, pueden registrar las intervenciones policiales y publicarlas inmediatamente. En este sentido, los análisis sobre la justicia procedimental de dichas intervenciones, relacionada con la calidad del trato que dispensan los policías a las personas con las que intervienen, son especialmente relevantes en las valoraciones sobre la legitimidad de la policía por parte de la ciudadanía.

Finalmente, la configuración de la delincuencia como problema social en un contexto de altas tasas delictivas es el cuarto factor que modula la percepción de la legitimidad policial. Que ello sea así, que la delincuencia se haya convertido en un rasgo definitorio de todas las estructuras sociales occidentales y que la lucha contra la delincuencia y otras formas de incivismo se hayan consolidado como asuntos de interés general y político, ha condicionado enormemente las valoraciones públicas sobre la eficacia policial y, en consecuencia, sobre su legitimidad. En este panorama, en el que los miedos asociados a la delincuencia han pasado a formar parte de la vida cotidiana en nuestras ciudades, la policía, que se ha constituido a sí misma como una institución dedicada fundamentalmente a la represión de la delincuencia y que percibida de esta manera, no puede contar con esa base de legitimidad tan firme como es la eficacia, es decir el haber alcanzado su objetivo principal.

En cualquier caso, independientemente del nivel que alcance en cada momento, la legitimidad es un recurso indispensable para el funcionamiento de las organizaciones policiales y para el sostenimiento de la institución policial. Aun así, la atención que merece tanto de la comunidad científica como de los políticos y profesionales de la policía no responde, ni de lejos, a la importancia de tan preciado activo.

Los científicos sociales siguen centrando su atención, sobre todo, en la desviación y la delincuencia, y siguen preguntándose, principalmente, por qué las personas infringen las normas. Sin embargo, hay enfoques teóricos que se interesan, precisamente, por lo contrario: por qué la mayoría de la población respeta las normas y acostumbra a colaborar con la policía y otras instituciones del sistema de justicia penal. Desde esta perspectiva, tal y como se ha señalado, el interés teórico por los motivos por los que la mayoría de personas obedecen la Ley y cooperan con la policía está poniendo de manifiesto que las instituciones del sistema penal también operan promoviendo y favoreciendo los comportamientos normativos y la cooperación voluntaria de la ciudadanía, algo bastante más deseable que su imposición y de innegable valor estratégico (HOUGH, JACKSON Y BRADFORD, 2013).

Por otro lado, como consecuencia del surgimiento de un nuevo modelo de control de la delincuencia y el desorden en la sociedad contemporánea (GARLAND, 2005) y del giro punitivo que las legislaciones penales han sufrido en las últimas décadas en detrimento las orientaciones garantistas anteriores (DÍEZ, 2004; LARRAURI, 2006; GARCÍA ARÁN, 2008), las personas con responsabilidad política y técnica en la policía siguen manteniendo las estrategias disuasorias, basadas en la amenaza y el castigo, en el centro de las políticas de seguridad.

Aunque las reformas más relevantes que se han producido en el trabajo policial en los últimos años, las relacionadas con la orientación a la comunidad y la proximidad, deban explicarse en el marco de un proyecto de mejora de su eficacia a través, precisamente, del refuerzo de la legitimidad de la institución, ello no ha servido aún para que la legitimidad policial sea reconocida como un aspecto absolutamente decisivo para el éxito de las políticas públicas de seguridad, como la opción más eficaz, eficiente y duradera de control de las conductas que atentan contra la seguridad y perturban la convivencia (VÁZQUEZ Y FERNÁNDEZ, 2013).

Desde luego, no es razonable plantear que estas políticas renuncien a la vía disuasoria. Ahora bien, dar la espalda a lo que está señalando la investigación científica publicada – que la política y las prácticas policiales generan comportamiento normativo y cooperación voluntaria de la ciudadanía con las autoridades– sería, además de poco razonable, irresponsable²³.

Aunque últimamente se publiquen cada vez más estudios sobre la confianza ciudadana en la policía y sobre la legitimidad policial, lo cierto es que, en comparación con otros tipos de

²³ Esto, que siempre es así, es especialmente cierto en momentos como los actuales, de profunda crisis, en los que los policías deben gestionar tensiones en un clima generalizado de descrédito de las instituciones públicas y de contestación social, y en los que, debido a la falta de recursos económicos, no parece posible que las políticas públicas de seguridad vayan a mejorar mediante el incremento de las plantillas policiales, con el fin de aumentar su capacidad para contener la delincuencia y el incivismo.

estudios relacionados tanto con la legitimidad de las instituciones como con la policía o el trabajo policial, los primeros siguen constituyendo una verdadera minoría, especialmente en nuestro país²⁴.

Hace falta más investigación científica sobre la legitimidad policial en España y, en particular, en Cataluña, donde las intervenciones policiales y determinadas formas de trabajo policial han sido más cuestionadas y contestadas en el debate público y político. Para empezar, habría que comprobar si es aplicable aquí la experiencia empírica acumulada en otros países, que apunta que la confianza en la justicia procedimental de la policía es el predictor más fuerte y consistente de los diferentes componentes de la legitimidad, por encima de la confianza en su efectividad o en su justicia distributiva. Y hacerlo en los ámbitos más críticos del trabajo policial desde el punto de vista de las relaciones con la ciudadanía: en el de los controles policiales, de las identificaciones, de las detenciones, de la atención al público en las comisarías y en el de la atención a las víctimas, entre otros.

Sin duda, las dificultades que deberán enfrentar los proyectos de investigación en este campo son importantes, tanto en el plano académico como en el terreno práctico de las políticas y las prácticas policiales.

A nivel académico, la policía en nuestro país es un ámbito de estudio relativamente poco atractivo, porque suele verse como un terreno vedado, un espacio al que cuesta mucho acceder y en el que, por tanto, no merece la pena invertir esfuerzos de investigación.

²⁴ El interés de la investigación empírica en esta materia es mucho mayor y más antiguo en el mundo anglosajón. Los principales estudios disponibles son norteamericanos y británicos. En estos momentos, para tener una visión amplia sobre la investigación empírica sobre la legitimidad policial en los Estados Unidos, resulta necesaria la consulta del informe *Fairness and Effectiveness in Policing. The evidence*, encargado por el *National Research Council* al Comité para la revisión de la investigación sobre política y prácticas policiales, presidido por Westley Skogan (SKOGAN y FRYDL, 2004); en particular, la del capítulo 8, "Police Fairness: Legitimacy as Consent of the Public" (p. 291-326).

En Europa, el principal programa de investigación sobre la legitimidad policial, orientado a partir de los presupuestos teóricos de la justicia procedimental presentes en la obra de autores norteamericanos y británicos, está basado en los resultados de la quinta edición de la Encuesta Social Europea (2010-2011), que incluyó 45 preguntas sobre la confianza ciudadana en la policía y los tribunales de justicia²⁴. La reciente publicación de sus resultados está sirviendo para abrir espacios de reflexión e investigación en los diferentes países europeos, donde todavía está por comprobar si las conclusiones de la escasa investigación conocida, que se circunscribe casi exclusivamente a los Estados Unidos, son de aplicación en ellos.

En España, el interés científico por estas cuestiones es menor y más reciente. Los primeros trabajos dedicados a la legitimidad policial son del año 2005 y están relacionados con el análisis de determinadas prácticas policiales, su efectividad y sus consecuencias sobre la confianza ciudadana en la policía y la colaboración ciudadana con la policía (WAGMAN, 2005; MEDINA, 2012; GARCÍA *et al.*, 2013), y con la difusión científica de estudios llevados a cabo en los países en los que la atención que la comunidad científica dedica a este tema es mayor (BLAI, 2013).

Por otro lado, las personas con responsabilidades políticas, que pueden aceptar los argumentos intelectuales en favor de una mayor atención a la legitimidad policial, no dejan de estar expuestas a los rigores del clima de una política de seguridad con clara tendencia al populismo y a la punitividad (HOUGH, JACKSON y BRADFORD, 2013). Ello no les permitirá alinearse fácilmente con las ideas que puedan llegar a interpretarse por la ciudadanía o por los policías como signos de debilidad o de abandono de sus responsabilidades, como las que señalan la importancia y la necesidad de que los policías traten con dignidad y justicia a todos los ciudadanos con los intervengan, en cualquier situación, incluso con los delincuentes y los incívicos.

En última instancia, es muy probable que los propios policías no lo pongan fácil. Aunque los que tengan altas responsabilidades en sus organizaciones puedan sintonizar con mayor facilidad con estas ideas, conscientes como son de las implicaciones operativas que tienen, entre los mandos intermedios y los agentes de base es más probable que haya más resistencias: la cultura profesional todavía está dominada por ideas que no hacen de la transparencia y la apertura valores centrales en ella, y la falta de reconocimiento social de la complejidad del trabajo policial en la actualidad no ayuda a que estas resistencias se suavicen y acaben cediendo.

Sin embargo, a pesar de las dificultades, el reto es ineludible y exige dosis importantes de generosidad y responsabilidad a los actores concernidos e interesados en la policía y el trabajo policial. Las políticas de seguridad necesitan evidencias empíricas en las que apoyar sus prioridades y sus estrategias, y la investigación científica sobre la legitimidad policial puede ofrecer un conocimiento muy valioso para quienes tienen la obligación de diseñarlas, dirigir las o participar en su ejecución, si están verdaderamente preocupados por la seguridad y el bienestar de la ciudadanía.

Bibliografía citada

AGUILAR, Luis F. (2007), "El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza". XII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano del Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana, octubre-noviembre (www.clad.org/portal).

BARKER, Rodney (2003), "Legitimacy, legitimation, and the European Union: what crisis?", en Paul P. CRAIG, Carol HARLOW y Richard RAWLINGS (Editores) *Law and Administration in Europe: Essays in Honour of Carol Harlow*. Oxford, Oxford University Press, págs. 157-174.

BEETHAM, David (1991), *The Legitimation of Power*, Londres, Macmillan.

BLAI, Ester. (2013), "Just Authority? Trust in the police in England and Wales", *InDret: Revista para el análisis del Derecho*, 1, (www.indret.com).

BOTTOMS, Anthony (2002), "Compliance and community penalties", en Anthony BOTTOMS, Lorane GELSTHORPE y Sue REX, *Community Penalties: Change and Challenges*, Cullompton, Willan, págs. 87-116.

BOTTOMS, Anthony y TANKEBE, Justice (2012), "Beyond procedural justice: A dialogic approach to legitimacy in criminal justice", *The Journal of Criminal Law & Criminology*, vol. 102, págs. 119-170.

BORDIEU, Pierre (1991), *El sentido práctico*, Madrid, Editorial Taurus.

CASTELLS, Manuel (2003), *L'era de la informació: economia, societat i cultura*, Vol III: *Canvi de mil.leni*, Barcelona, Editorial UOC.

CAZORLA, Nancy (2009), *La policía de proximidad. Entre réalités et mythes*, París, L'Harmattan.

COHEN, Lawrence E. y FELSON, Marcus (1979). "Social change and crime rate trends: A routine activity approach", *American Sociological Review*, págs. 588-608.

CURBET, Jaume (2009), *El rey desnudo. La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*, Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis (1997). *El bien jurídico protegido en un Derecho penal garantista*, <dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/174728.pdf>

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis (2006). "Algunos rasgos de la delincuencia en España a principios del siglo XXI", *Revista Española de Investigación Criminológica*, artículo 1, nº 4 (www.criminologia.net)-

DURKHEIM, Emile (2001), *La división del trabajo social*, Madrid, Akal.

EASTON, David (1965), *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

FELSON, Marcus (1994), *Crime and everyday life: Insight and implications for society*, Thousand Oaks (California), Pine Forge Press.

FELSON Y CLARKE (2008), "La ocasión hace al ladrón. Teoría práctica para la prevención del delito", en Iñigo ORTIZ DE URBINA GIMENO y JULI PONCE (Coordinadores), *Convivencia ciudadana, Seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamenales del panorama internacional*, Barcelona, Diputación de Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 193-232.

FOUCAULT, Michel (2005), *Historia de la sexualidad, vol. 1, La voluntad de saber*, Madrid, Siglo XXI.

GARCÍA AÑÓN, José *et al.* (2013), *Identificación policial por perfil étnico en España. Informe sobre experiencias y actitudes en relación a las actuaciones policiales*, Valencia, Tirant lo Blanch.

GARCÍA ARÁN, Mercedes (2008), "El discurs mediatic sobre la delinquència i la seva incidència en les reformes penals", *Revista Catalana de Seguretat Pública*, , nº 18, págs. 39-64.

GARLAND, David (2005), *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Barcelona, Gedisa.

GIDDENS, Anthony (1998), *Capitalismo y la moderna teoría social*, Barcelona, Idea Books.

GOFFMAN, Erving (1981), *La presentación de la persona en la vida cotidiana*, Buenos Aires, Amorrortu.

HABERMAS, Jürgen (1979), *Communication and the evolution of society*, Boston, Beacon Press.

HINSCH, Wilfried (2008), "Legitimacy and Justice. A conceptual and functional clarification", en J. KUHNELT (Editor) *Political Legitimation without Morality?*, Londres, Springer, págs. 39-52.

HOBBSAWM, Eric J. (2003), *Historia del siglo XX: 1914-1991*, Barcelona, Crítica.

HOUGH, Mike (2007), "Policing, New Public Management and Legitimacy", en T. TYLER (Editor) *Legitimacy and Criminal Justice*, Nueva York, Russell Sage Foundation, págs. 63-84.

HOUGH, Mike; JACKSON, Jonathan y BRADFORD, Ben (2013), "¿De qué depende la legitimidad policial? Resultados de una investigación europea", *Indret. Revista para el análisis del Derecho*, 2/2013 (www.indret.com).

HUEY, Laura y BROLL, Ryan (2012), " 'All it takes is one TV show to ruin it': a police perspective on police-media relations in the era of expanding prime time crime Markets", *Policing and society*, 22(4), págs. 384-396.

JACKSON, Jonathan y BRADFORD, Ben (2010), "Police Legitimacy: A Conceptual Review", *Social Science Research Network* (<http://ssrn.com/abstract=1684507>).

JACKSON, Jonathan y BRADFORD, Ben (2011), *Police Legitimacy*. (<http://www.lse.ac.uk/methodology/pdf/JonJackson/Wiki%20-%20legitimacy.pdf>), consultado el 7 de marzo de 2016.

JACKSON, Jonathan *et al.* (2012), *Just Authority? Trust in the police in England and Wales*, Londres, Routledge.

JANG, H., JOO, H. J., y ZHAO, J. S. (2010), "Determinants of public confidence in police: An international perspective", *Journal of Criminal Justice*, 38(1), págs. 57-68.

KELMAN, Herbert y HAMILTON, V. Lee (1989), *Crimes of obedience*, New Haven, Yale University Press.

LAPARRA *et al.*, *Crisis y fractura social en Europa. Causas y efectos en España*. Barcelona, Obra Social "La Caixa", Col. Estudios Sociales, n° 35, 2012.

LARRAURI, Elena (2006), "El populismo punitivo... Y cómo resistirlo", *Jueces para la Democracia*, n° 55, págs. 15-23.

LEE, Murray y Mc GOVERN, Alice (2013), "Force to sell: policing the image and manufacturing public confidence", *Policing and Society*, 23 (2), págs. 103-124.

LOADER, Ian (2006), "Policing, recognition and belonging", *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 605 (1), págs. 201-221.

LOCKE, John (1991), *Dos ensayos sobre el gobierno civil*, Madrid, Espasa-Calpe.

MANNING. Peter K. *Police work: The social organization of policing*. Cambridge, Ma: MIT Press, 1977.

MAZZA, Angelino (2009), "Ciudad y espacio público. Las formas de la inseguridad urbana", Cuadernos de Investigación Urbanística", nº 62, enero-febrero.

MEDINA, Juan José (2012), "Policía, legitimidad, paradas y cacheos". Conferencia impartida en el IX Congreso Español de Criminología, Girona, 29 de junio de 2012.

MEYROVITZ, Joshua (1985), *No sense of place. The impact of electronic media on social behaviour*, Nueva York y Oxford, Oxford University Press.

MILIBAND, Ralph A. (1978), "A State of De-subordination", *British Journal of Sociology*, vol. 29, nº. 4, págs. 399-404.

MILLER, Joel *et al.* (2008), "Racism and police stops: adapting US and British debate to continental Europe", *European Journal of Criminology*, vol. 5, nº 2, págs. 161-191.

MONJARDET, Dominique (2010), *Ce que fait la police: sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.

OCEJA, Luis V. *et al.* (2001), "¿Por qué cumplimos las normas? Un análisis psicosocial del concepto de legitimidad", *Revista de Psicología Social*, vol. 16 nº 1, págs. 21-41.

PRATS, Joan (2005), *De la burocracia al management, del management a la gobernanza: Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Madrid/Barcelona, Instituto Nacional de Administración Pública/Institut Internacional de Governabilitat.

REINER, Robert (1992), "Policing a postmodern society", *The Modern Law Review*, vol. 55, nº 6, págs. 761-781.

REINER, Robert (1995), "From sacred to profane: The Thirty Years' War of the British police", *Policing and Society*, vol. 5, 2, págs. 121-128.

REINER, Robert (2000), *The Politics of the Police*, Oxford, Oxford University Press, 3ª ed.

REQUENA, Jesús (2013). *Policía y desarrollo urbano en la ciudad contemporánea*. Tesis doctoral dirigida por el Dr. Horacio Capel Sáez. Universidad de Barcelona.

ROCHE, Sebastian (1996), *La société incivile, qu'est-ce-que l'insécurité*, París, Seuil.

ROUSSEAU, Jean-Jacques (1990), *El contrato social*, Madrid, Yericó, 1990.

SENNET, Richard (2000), *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Barcelona, Anagrama.

SKOGAN, Westley (2006), "Asymmetry in the Impact of Encounters with the Police", *Policing and Society*, nº 16, págs. 99-126.

SKOGAN, Westley y FRYDL, Kathleen (Editores) (2004), *Fairness and Effectiveness in Policing. The Evidence*, Washington D.C.; The National Academies Press.

SMITH, David J. (2007), "New Challenges to Police Legitimacy", en A. Henry y D. Smith (Editores), *Transformations of Policing*, Hampshire (GB)/Burlington, Vermont (USA), Ashgate, págs. 273-305.

SUNSHINE, J. y TYLER, Tom. R. (2003b), "The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing". *Law and Society Review*, vol. 37, nº 3, págs. 513-548.

TANKEBE, Justice (2010), "Public confidence in the police testing the effects of public experiences of police corruption in Ghana", *British journal of criminology*, 50(2), págs. 296-319.

TANKEBE, Justice (2013), "Viewing things differently: the dimensions of public perceptions of police legitimacy", *Criminology*, vol. 51, nº 1, págs. 103-135.

THIBAUT, J. y WALKER, L. (1975), *Procedural Justice: A Psychological Analysis*, Nueva York, L. Erlbaum Associates.

TOHARIA, Juan José (2001), *Opinión pública y Justicia: la imagen de la Justicia en la sociedad española*, Consejo General del Poder Judicial.

TYLER, Tom R. (1990), *Why People Obey the Law*, New Haven, Yale University Press.

TYLER, Tom R. (2000), "Social Justice: Outcome and Procedure", *International Journal of Psychology*, vol. 35, núm. 2, págs. 117-125.

TYLER, Tom R. (2003), "Procedural Justice, legitimacy and the effective rule of the Law", *Crime & Justice*, vol. 30, págs. 283-357.

TYLER, Tom R. (2006), "Psychological perspectives on legitimacy and legitimation", *Annual Review of Psychology*, vol. 57, págs. 375-40.

TYLER, Tom R. (2008), "Legitimacy and Cooperation: Why Do People Help the Police Fight Crime in Their Communities?", *Ohio State Journal of Criminal Law*, vol. 6, págs. 231-275.

TYLER, Tom R. (2011), *Why People Cooperate: The Role of Social Motivations*, Princeton (Nueva Jersey), Princeton University Press.

TYLER, Tom R. y DARLEY, John M. (2000), "Building a law-abiding society: Taking public views about morality and the legitimacy of legal authorities into account when formulating substantive law", *Hofstra Law Review*, vol. 28, págs. 707-739.

TYLER, Tom R. y HUO, Y. L. (2002), *Trust in the law: Encouraging public cooperation with the police and courts*, Nueva York, Russell-Sage Foundation.

TYLER, Tom R. y LIND, E. A. (1992), "A Relational Model of Authority in Groups", en M. P. ZANNA, *Advances in Experimental Social Psychology*, Nueva York, Academic, págs. 115-191.

VARONA GÓMEZ, Daniel (2011), "Medios de comunicación y punitivismo", *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, (1), págs. 6-35.

VÁZQUEZ MORALES, David y FERNÁNDEZ MOLINA, Esther (2013), "Confianza en los tribunales penales. Una vía normativa más allá de la amenaza y la coerción", *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 15-18 (<http://criminet.ugr.es/recpc>).

WAGMAN, Daniel (2005), *Perfil racial en España: Investigaciones y recomendaciones*, Open Society-Justice Alternative. Grupo de Estudios y Alternativas 21 (GEA 21), Madrid. (http://www.gea21.com/_media/publicaciones/perfil_racial_en_espana.pdf).

WARREN, Robert K. (2000), "Public Trust and Procedural Justice", *Court Review*, otoño, págs. 12-16.

WEBER, Max (1964), *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica.

WEBER, Max (2009), *From Max Weber: essays in sociology*, Abingdon (Reino Unido), Routledge.

WILSON James Q. y KELLING, George L. (1982), "Broken Windows", *The Atlantic Monthly*, 211, marzo, págs. 29-38. [Traducción castellana "Ventanas rotas: la policía y la seguridad vecinal", en Iñigo ORTIZ DE URBINA y Juli PONCE (Coordinadores) (2008), *Convivencia ciudadana, seguridad pública y urbanismo. Diez textos fundamentales del panorama internacional*, Barcelona, Diputación de Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Social, págs. 307-325].

YOUNG, Jock (1999), *The Exclusive Society: Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, Thousand Oaks (California), Sage.

YOUNG, Jock y LEA, John (2001), *¿Qué hacer con la ley y el orden?*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto.