

POLICÍA Y POLÍTICA: ELEMENTOS PARA UN ENFOQUE TEÓRICO

JEAN-LOUIS LOUBET DEL BAYLE
Director del Centro de Estudios e Investigaciones
sobre Policía del Instituto de Estudios Políticos de la
Universidad de Toulouse

EN un libro ya clásico, D. Easton y J. Dennis constataban: *"La policía se encuentra actualmente en una posición tan excéntrica respecto al núcleo de la ciencia política que es virtualmente imposible encontrar un análisis teórico serio de las variadas funciones"* (1). Veinticinco años más tarde dicha cita mantiene en gran parte su vigencia y constituye la justificación de este artículo. El objetivo de éste es, en efecto, intentar aportar algunos elementos de respuesta a las cuestiones siguientes: ¿Qué papel juega la policía en el funcionamiento político de las sociedades? ¿Cuándo los fenómenos policiales son fenómenos políticos? ¿En qué casos el estudio de la policía depende de la ciencia política?

Intentar responder a esas cuestiones supone, en primer lugar, que se sabe lo que es la policía. La búsqueda de una definición se enfrenta a un cierto número de dificultades y de incertidumbres. De hecho, muchas de las definiciones de la policía son más enumerativas que conceptuales. Como la observación histórica muestra que en esta materia la función ha precedido frecuentemente al órgano, parece sensato comenzar esta investigación intentando definir previamente la noción de función policial. Al no disponer de tiempo para entrar en las discusiones que esta perspectiva puede suscitar, se considerará que la función policial es la función social con la que son investidos determinados miembros de un grupo para, en nombre de la colectividad, prevenir o reprimir la violación de ciertas reglas por las que se rige dicho grupo, o en caso de necesidad, y como último recurso, realizar intervenciones coercitivas que requieran el uso de la fuerza física.

A partir de ese primer presupuesto, se puede ya resaltar que, si la función policial es susceptible de ser ejercida sin una organización política de la sociedad —por ejemplo, para hacer respetar determinadas costumbres—, por contra, no parece que pueda existir una sociedad políticamente organizada sin el ejercicio de la función policial, es decir, sin la posibilidad de hacer ejecutar —si es necesario con el recurso de la fuerza— las decisiones adoptadas por el aparato ejecutivo colectivo que constituye su sistema político. Desde ese punto de vista, la capacidad de ejercer la función policial emerge cuando, en sociedades estructuralmente diferenciadas, el ejercicio de la misma se convierte de hecho en una organización social específica. A partir del momento en que se constituye ese grupo social especializado, para asegurar, en nombre de la colectividad, por la eventual coacción física, el respeto del orden social y de las principales normas por las que se rigen, la policía aparece como una institución original que se encuentra en la conjunción a la hora de articular la relación entre organización política y del conjunto del sistema social; en ese sentido, constituye una institución-bisagra entre el sistema político y su entorno social.

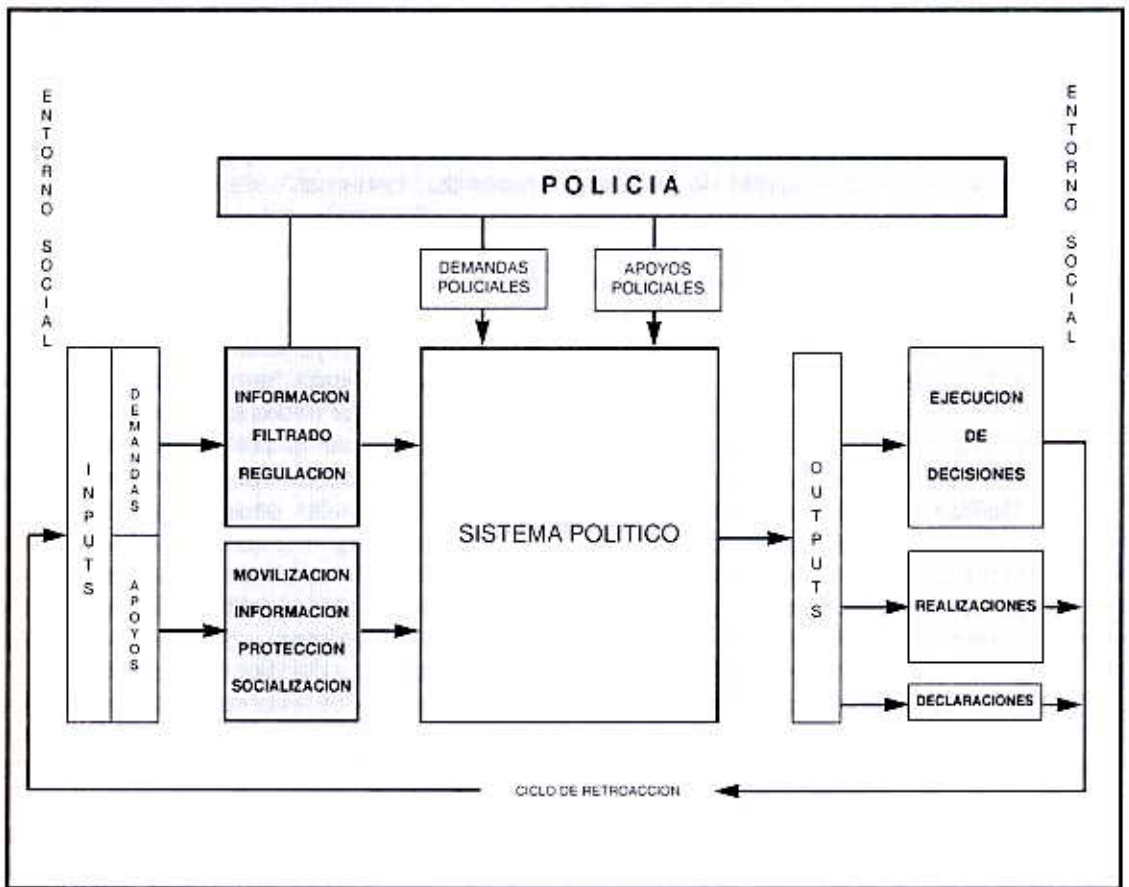
Además, el papel real de la policía —incluyendo en este término general las diversas instituciones policiales— es más complejo que lo que indica la definición dada anteriormente, dirigida a descubrir en cualquier caso la esencia del fenómeno policial, sin pretender rendir cuenta de todos los aspectos concretos y multiformes de la actividad policial cotidiana. Asimismo, teniendo en consideración esa complejidad, es necesario ahora volver a la cuestión inicial, a la búsqueda de formas y métodos bajo los que la policía pueda intervenir en el funcionamiento político de las sociedades, al tiempo que se interesa tanto por los aspectos manifiestos, confesados y explícitos, de su papel político como por los latentes, más implícitos y menos evidentes, pero también reales.

Para realizar esta exploración se propone aquí evidenciar el interés que puede presen-

tar un enfoque teórico del político que haga referencia al enfoque sistemático de D. Easton, completado por algunos elementos extraídos del enfoque teórico funcionalista de G. Almond (2). Hay que añadir que la elección de estas referencias teóricas obedece a motivaciones puramente pragmáticas, en la medida que parecen las más eficaces para actualizar, reconsiderar y clasificar fenómenos cuya significación, sin esa ayuda, no sería percibida con tanta claridad.

Dado que parece conveniente que estas consideraciones se presenten más como un ensayo que como un compendio de conclusiones definitivas e intangibles, lo que se propone es un intento de aproximación teórica general, que pudiese poner de manifiesto tanto el papel político de una policía estatal como el de una policía municipal, el papel político de la policía en una sociedad autoritaria como en una sociedad democrática, en un país desarrollado como en otro en vías de desarrollo (3).

El enfoque sistémico del político que va a ser empleado aquí se fundamenta en la constatación de que el aparato político de decisión está inmerso en un entorno constituido de manera muy particular por el conjunto social al que está llamado a regir. Entre el sistema político y ese entorno se establecen relaciones de interacción y de influencia recíproca que el análisis sistémico describe en términos de entradas-salidas, de *inputs-outputs*. Los *inputs* están constituidos por las demandas dirigidas al sistema político por el entorno y por los apoyos de los que disponen el mismo; los *outputs* consisten en *decisiones* y acciones de autoridades políticas que responden a los *inputs* que emanan del entorno. Este esquema se completa con un ciclo de retroacción, en la medida que el sistema político es informado sobre las consecuencias de sus *outputs* a fin de ajustar sus reacciones futuras en función de los resultados obtenidos y del fin perseguido.



POLICIA Y SISTEMA POLITICO

En ese esquema, el papel más evidente, el más fundamental, de la policía, en función de la definición dada anteriormente, se sitúa al nivel de los *outputs* y de la ejecución de las "decisiones" de carácter obligatorio que emanan del sistema político, puesto que el rol de la policía es el de asegurar la ejecución de esas decisiones, principalmente en su forma legal, cuando se requiera el recurso a la fuerza física. En su esencia, es ahí donde se ubica la articulación fundamental entre policía y sistema político, puesto que la función manifiesta, explícita, declarada de la policía es ésta.

Siendo así, esa observación no agota ciertamente el análisis del papel político efectivo, explícito e implícito, que puede ser el de la policía en una sociedad y está por realizar esa investigación más profunda que utilizará como parrilla de análisis el esquema sistémi-

co considerado al detalle de sus implicaciones.

El primer elemento de ese esquema al que puede hacerse referencia es al constituido por los *inputs* y, entre ellos, a las "demandas" que proceden del entorno social, que empujan al sistema político a actuar e intervenir. En ese plano, se puede considerar que la policía es susceptible de jugar un papel en tres niveles: información, filtrado y regulación.

En primer lugar información. Para ejercer la función policial, tal como ha sido definida anteriormente, toda policía, cualquiera que sea, se ve impelida a recoger informaciones, al ser para ella una necesidad funcional esencial. Como se ha dicho, para poder, la policía debe saber, ya que "una policía no informada es una policía paralizada". Por otra parte, su actividad funcional obliga a la policía a estar en contacto con todos los medios sociales y a

penetrar profundamente en la sociedad, lo que contribuye también a convertirse en una de las administraciones mejor informadas respecto a lo que sucede en una sociedad.

Por ello, toda policía es para cualquier sistema político una posible fuente de información sobre su entorno social, y por tanto sobre las demandas que de ella pueden surgir. En numerosos casos, esa función de información se ejerce de manera latente desorganizada, accidental, en tanto en otros puede ser organizada de forma oficial y explícita, como, por ejemplo, en Francia con el servicio de *Renseignements Generaux* de la Policía Nacional. Por otra parte, su importancia a la hora de facilitar información del sistema político está en función de la capacidad de éste de informarse por otras fuentes (medios de comunicación, partidos, sindicatos, etc.), lo que diferencia por ejemplo a los regímenes democráticos de los autoritarios.

La policía constituye, pues, un canal de información del sistema político en torno a las demandas sociales, con, eventualmente, una capacidad de filtrado de esa información, ya sea voluntaria o involuntariamente, que es capaz de influir en la capacidad de respuesta del sistema político, es decir, sobre su capacidad de adaptación a los cambios del entorno. Esa influencia será a ese nivel tanto más importante en la medida que el sistema político sea más dependiente de la información de la policía —se vuelve a la distinción entre democracias y autocracias—, con una tendencia de los poderes autoritarios a multiplicar los servicios policiales de información para no encontrarse a merced de una sola fuente de información.

A causa de esa capacidad de filtro, la policía es también susceptible de jugar un papel en la regulación de las demandas, es decir, en el mecanismo que tiende a organizar y seleccionar demandas para evitar que el sistema político no se desplome bajo la acumulación de éstas. Esa regulación, la policía está también en condiciones de asegurarla por su acción para impedir la eclosión o el desarrollo de ciertas demandas consideradas como inaceptables, legal, política o culturalmente, como, por ejemplo, demandas de cambio polí-

tico en un régimen autoritario. Esto plantea la cuestión de los factores que son susceptibles de orientar esa regulación.

En fin, el análisis eastoniano de las demandas hace referencia a la existencia, al lado de demandas "externas", de "withinfunts" que proceden del interior del sistema político y, por tanto, de la existencia de demandas "internas". La policía puede aparecer aquí como una fuente de demandas internas respecto al sistema político, ya sea bajo la forma de demandas "políticas", formuladas en términos de interés general (ejemplo: cambios legislativos, evolución de la política penal, Estado fuerte, etc.) o de demandas "corporativas", reclamando ventajas para la institución policial y para sus miembros (gratificaciones diversas, materiales o simbólicas, etc.). A partir de ahí se plantea el problema de la posible existencia de fenómenos de tecnocracia policial, es decir, de decisiones susceptibles de ser impuestas a los responsables políticos por las demandas de "expertos" policiales, y del papel de grupo de presión que puede jugar en ciertos casos la policía.

Para poder funcionar y subsistir, y para poder responder a demandas a las que hay que hacer frente, el sistema político debe disponer de "apoyos" entre los individuos o los grupos que constituyen la sociedad que está llamada a regir. Sobre ese plan, se puede considerar que es susceptible de intervenir la policía en cuatro niveles: información, protección, socialización y movilización.

En primer lugar, las mismas razones que hacen de la policía una fuente potencial de información del sistema político sobre las demandas sociales la hacen también como fuente de información sobre el estado de los apoyos, de los que puede disponer, y sobre las variaciones de los mismos. Más aún, ya sea de manera informal o de manera sistemáticamente organizada, la importancia de esta información para el sistema político varía con la naturaleza del régimen político y es incluso mayor cuando el régimen tiene un carácter autoritario.

A señalar también que, indirectamente, la intensidad del recurso a la policía para hacer ejecutar las decisiones del sistema político

constituye un buen indicador del estado de apoyos de que dispone el sistema político y, principalmente, de su grado de legitimidad. Cuanto mayor sea la legitimidad de un sistema político mejor se aceptarán sus decisiones de manera espontánea y menos necesario será el recurso a la policía para hacerlas aplicar. En lenguaje eastoniano, la observación de la importancia de las intervenciones de la policía en la ejecución de las decisiones del sistema político constituye una buena fuente de información, tanto sobre el estado del apoyo "difuso" (legitimidad) como sobre el de los apoyos "específicos" (los ligados al contenido de las decisiones adoptadas) de las que se beneficia.

Sobre el estado de los apoyos, la policía puede, por otra parte, informar sobre lo que es y lo que hace. Respecto a lo que es, el incremento cuantitativo de efectivos policiales está por ejemplo en relación con una erosión de los apoyos, o bien cuando el reclutamiento de la policía privilegia a los grupos sociales cuyo apoyo al sistema político está más asegurado, descubriendo cuáles son los apoyos sociales de los que dispone el sistema político. En cuanto a lo que hace, cuando la policía trata de manera diferenciada y desigual a los diferentes grupos sociales, según la intensidad de su apoyo o de su oposición al poder establecido.

Al lado de esta función de información, la policía está también llamada a cumplir una función de protección de los apoyos, cuando interviene para limitar los "clivages", es decir, las divisiones, los conflictos, las oposiciones que son susceptibles de debilitar los apoyos de los que se beneficia el sistema político. El campo de esta intervención es evidentemente estrecho en relación con la naturaleza del régimen político, desde los regímenes pluralistas y democráticos, en los que la intervención se reduce al mínimo, hasta los regímenes totalitarios en los que esa intervención está en extremo desarrollada, como, por ejemplo, el estatuto de la Gestapo alemana, encargada de investigar y reprimir hasta las "intenciones" de poner al Estado en peligro.

Se puede hacer notar aquí que el desarrollo de esas actividades policiales de informa-

ción y de protección, relativas a los apoyos, representan sin duda uno de los puntos a propósito de los cuales las diferencias fundamentales se producen entre sociedades de tipo "democrático" y sociedades de tipo "autoritario". Uno de los signos de la importancia de esta cuestión, en los regímenes autoritarios, es la existencia de una "policía política" o de "policías políticas" especializadas en estas tareas y que disponen de poderes muy amplios para asegurarlas.

En relación con la cuestión de los apoyos se debe también evocar aquí el papel que la policía juega en la socialización política de los individuos, es decir, en el proceso de formación de las actitudes que van a determinar en gran medida su comportamiento respecto al sistema político, y al mismo tiempo su apoyo al mismo. Esto ocurre, en primer lugar, en la medida que los individuos están tentados, en un cierto número de casos, de extender al conjunto del sistema político las reacciones de confianza o de temor que son susceptibles de inspirarles la policía y su manera de comportarse. Por otra parte, la policía participa también en el proceso socializador en la medida que ella contribuye al conocimiento e interiorización por los ciudadanos de reglas producidas por el sistema político que está encargado de hacerlas aplicar. Son situaciones en las que el papel socializador puede incluso llegar a ser explícito, cuando, por ejemplo, los policías van a iniciar en los colegios a los chicos en las reglas del código de circulación.

En fin, en situaciones límites, ese papel socializador de la policía puede convertirse en una función de movilización de los apoyos, cuando, en los Estados autoritarios o totalitarios, la policía, en virtud de su penetración en la sociedad y de los medios de influencia que le son propios, interviene abiertamente en las actividades de propaganda o de encuadramiento político de la población.

En el capítulo de los apoyos, conviene reservar un apartado a la policía en tanto que fuente de apoyos internos. Una vez que le han dado los medios de fuerza y las capacidades de información de las que dispone, el apoyo de la policía al sistema político del que

depende constituye un dato importante para apreciar la solidez y la capacidad de acción de éste. Ese problema está, por otra parte, en relación con múltiples aspectos del estatuto de la policía a menudo destinados a asegurar la "fidelidad" de la policía al sistema político, como, entre otros casos, el control del reclutamiento, la orientación de la socialización profesional, la organización jerárquica y el régimen disciplinario, el problema de la sindicalización y del derecho de huelga, la fragmentación de los servicios de policía, las carreras profesionales de los policías y sus ventajas materiales o simbólicas, etc.

A esta cuestión del apoyo interno y de las consecuencias de sus variaciones sobre el funcionamiento del sistema político se relaciona por otra parte el papel que la policía puede jugar en los procesos de reclutamiento político, es decir, el reclutamiento del personal político, de las "autoridades políticas" según el lenguaje eastoniano. En esa materia, el papel de la policía se dirige en primer lugar a contribuir a hacer respetar las reglas según las cuales debe realizarse ese reclutamiento, pero se puede preguntar si, en esa intervención, la policía no es susceptible de favorecer o perjudicar a determinados competidores e influir, pues, sobre los resultados de la recluta. Por otra parte, se plantea aquí también el problema del papel eventual de la policía, del hecho de su apoyo o de la falta de apoyo, en los supuestos de cambio extralegal, por la vía del golpe de Estado o de la revolución, del régimen político o de las autoridades políticas.

Pasando al campo de los *outputs*, se encuentra en primer lugar la esencia de la función policial definida de manera previa, en la medida que la policía aparece como uno de los instrumentos de ejecución de las "decisiones" de carácter obligatorio del sistema político, haciendo notar que, como ya se ha dicho, la intensidad del recurso a la policía para esa ejecución estará en relación muy estrecha con el estado de los apoyos del sistema político, apoyos específicos, y, sobre todo, apoyo difuso relacionado con el grado de legitimidad del sistema político. Esa es la relación fundamental de la policía con los *outputs*.

Dicho eso, la ejecución de las decisiones por la policía conduce a tener que confrontar su grado de autonomía y el de los policías en ese tipo de tareas. La teoría jurídica pretende que el papel de la policía sea aquí puramente instrumental y de ejecución. De hecho, la observación de la realidad muestra que la policía y los policías disponen sobre el terreno de un margen de apreciación que puede entrañar distorsiones considerables entre la manera con que son aplicadas "las decisiones" en la realidad y las intenciones de las autoridades políticas, poder de apreciación que los sociólogos anglosajones de la policía califican de "policía discreta".

La existencia de ese poder de apreciación permite analizar el tema de los factores susceptibles de influir en su ejercicio, que pueden ser reagrupados en tres categorías: factores *políticos* resultantes de las presiones del sistema político, factores *sociales* que surgen del entorno y factores *internos* propios de la organización policial o de los mismos policías. En concreto, a nivel de factores internos, la capacidad de autonomía de la policía será tanto más fuerte cuanto mayor sea su tendencia a la profesionalización y a desarrollar una cultura ocupacional específica. Ese problema de la autonomía policial presenta aspectos complejos y puede tener implicaciones particularmente cruciales cuando surgen contradicciones entre la evolución social y las reacciones del sistema político.

Esas observaciones explican la importancia de las medidas que se instrumentan para limitar dicha autonomía policial, con los riesgos que puede comportar para los ciudadanos y para el sistema político. Se pueden clasificar esas medidas en tres categorías. La primera, las normas legales en las que se mueve la acción de la policía y que pueden ser más o menos restrictivas en virtud del tipo de sociedad o de régimen político. La segunda, las disposiciones organizativas ya referidas a nivel de los apoyos que tienen por objeto, funcionalmente, evitar graves distorsiones en la ejecución de las decisiones (reclutamiento, socialización y formación profesional, jerarquía, disciplina, etc.). Finalmente, los controles destinados a vigilar su acción (con-

trol jerárquico, control parlamentario, intervención del *ombudsman*, control judicial, control por comisiones de ciudadanos, etc.).

A nivel de *outputs*, la intervención esencial de la policía es pues la que acaba de ser descrita en lo referente a ejecución de decisiones. Eso no impide poder intervenir en otros procesos, como por ejemplo en lo que Easton denomina las "realizaciones", constituidas por bienes y servicios que produce el sistema político. De esa manera, la policía participa en la producción de seguridad para el sistema político y, en ciertos casos, el incremento de la protección policial constituye, por ejemplo, una de las ventajas otorgadas por el sistema político para responder a las demandas del conjunto de la población o de ciertas partes de ella. Por la misma razón, el reclutamiento selectivo del personal policial puede ser un medio de favorecer determinados grupos en una lógica clientelística. En fin, en esa misma perspectiva, la policía puede encontrarse comprometida en actividades muy alejadas de su función inicial, cuando le es necesario asegurar ciertos servicios aprovechando determinadas características implicadas por su función principal, como la disponibilidad y adaptación a situaciones de urgencia (ejemplo: funciones de asistencia y socorro) o la penetración en el tejido social (ejemplo: ejercicio de funciones administrativas no policiales en Estados modernos con estructuras administrativas poco desarrolladas).

Se subrayará aquí que la manera más o menos diferenciada, más o menos desigual, en que la policía es empleada para asegurar la ejecución de "decisiones" del sistema político o para concretar sus "realizaciones" es, en un cierto número de casos, reveladora de lo que la teoría funcionalista califica de capacidad "distributiva" del sistema político, entendiéndose por ello la manera según la que el sistema político distribuye, dentro de su entorno, los "productos" que le son propios.

Entre los *outputs*, Easton hace figurar, al lado de las decisiones y realizaciones, las "declaraciones conexas", es decir, las informaciones que emanan del sistema político destinadas a esclarecer, explicar e interpretar las decisiones adoptadas a las realizaciones

efectuadas. En ese proceso, la policía puede verse impelida a intervenir, ya sea por una utilización deliberada, como se ha visto, para tareas de propaganda, o porque se aprovecha su penetración en el tejido social para hacer circular informaciones o rumores; así, de la misma manera que a nivel de *inputs* la policía es susceptible de intervenir en un proceso de información "ascendente", del entorno social hacia el sistema político, también lo es en procesos de información "descendente", del sistema político hacia el entorno social. Por ello, la policía aparece como un paso intermedio del proceso que la teoría funcionalista denomina comunicación política, constituida por un intercambio permanente de informaciones entre el sistema político y su entorno social.

Con esta intervención en el proceso de comunicación política, la policía juega un papel en el mecanismo de retroacción que permite, según el esquema eastoniano, al sistema político estar informado de las consecuencias que sobre el entorno generan los *outputs* que ha producido en respuesta a la situación inicial de los *inputs*. Más aún, esa función de información retroactiva de la policía tendrá una importancia tanto mayor en el funcionamiento del sistema político, principalmente en el ejercicio de su capacidad de respuesta, en la medida que disponga de menos fuentes de información paralelas o complementarias, como ocurre habitualmente en los regímenes autoritarios.

Tal es el inventario que permite realizar este enfoque sistémico para generar respuestas a las cuestiones planteadas, comenzando por el papel de la policía en el funcionamiento político en una sociedad. Ese enfoque permite también tomar conciencia de hasta qué punto la policía se sitúa en la coyuntura como bisagra entre el sistema político y su entorno social, y hasta qué punto es solidaria de esos dos espacios. Eso conduce, por otra parte, a hacer una última observación teórica referida a la manera en que la policía ejerce concretamente las diversas funciones políticas que se han intentado describir. A partir de las observaciones precedentes, se puede decir

en efecto que las variables que en cada ocasión son susceptibles de orientar la acción de la policía son tres:

- Las que tienen su origen en el sistema político y que resultan de las sujeciones que éste ejerce sobre la policía.
- Las que tienen su fuente en las presiones del entorno social, considerado en su totalidad o en alguna de sus partes.
- En fin, las que provienen de la misma institución policial y están vinculadas a sus preocupaciones corporativas y a sus características organizativas, funcionales y culturales propias.

Es posible considerar que, en un momento dado, y a propósito de un problema concreto, el comportamiento de la policía desemboque en un modo de actuar que combine esas tres variables. En ese sentido, llegar a evaluar la influencia respectiva de esos tres tipos de variables en las orientaciones de su organización y de su funcionamiento puede proporcionar indicaciones valiosas para descubrir las características de un sistema de policía y,

más aún, para apreciar las características del sistema político del que depende, en especial las de su régimen político. Por otra parte, el conocimiento de la manera en cómo se ejerce la influencia de esta combinación de variables es susceptible de clarificar el funcionamiento del sistema político y las intervenciones de la policía en el mismo, en particular respecto de las distorsiones que se producen entre evolución del entorno social y evolución del sistema político y de sus reacciones.

TRADUCCION: GONZALO JAR COUSELO

NOTAS

(1) D. Easton, J. Dennis, *Children in the political system*, New York, 1969, pág. 210

(2) Cfr. D. Easton, *Analyse du système politique*, Trad., Paris, 1974; *A framework for political analysis*, Englewood Cliffs, 1965, et G.A. Almond, G.B. Powell, *Comparative politics. A developmental approach*, Boston, 1996; G.A. Almond, *Political development. Essays in heuristic theory*, Boston, 1970.

(3) Se encuentra una exposición más completa y sistemática de este enfoque teórico, completado por numerosas ilustraciones empíricas, en nuestra obra, *La Police. Une approche socio-politique*, Paris, Edit. Montchréstien, 1992.