

UN ANÁLISIS DIACRÓNICO SOBRE LA SEGURIDAD Y LOS RIESGOS SOCIALES

José Luis Domínguez Figueirido

Coordinador Técnico de la Escola de Policia de Catalunya

Profesor del Graduat en Criminologia i Política Criminal Universitat de Barcelona

Introducción

Todos tenemos, aunque sólo sea de manera intuitiva, una idea de lo que requiere nuestra seguridad. Incluso tenemos algunas opiniones sobre la seguridad que conviene a nuestro entorno, a la sociedad en la que vivimos. Claro está que estas ideas y opiniones no son fijas: varían de unas personas a otras, evolucionan a lo largo de las diversas etapas de la vida y se dejan influir fácilmente por los avatares de la sociedad.

Sin embargo, quedarnos con la simple imagen de que nuestra percepción de lo seguro es variable (y opinable) nos dice muy poco acerca de qué es y cómo evoluciona la seguridad.

Para responder a estas dos cuestiones disponemos, desde luego, de presentaciones del *universo de la seguridad* que hacen referencia a los elementos que lo integran, que intentan definir su historia, que describen la normativa que lo regula, etc. Pero estas presentaciones suelen tener un carácter más casuístico que reflexivo y, aunque son elaboradas desde múltiples instancias, con frecuencia son deudoras de una óptica *policializada*.

En contra de esta tendencia, este texto quiere proponer una forma de analizar la seguridad de carácter abstracto y no afectada por la óptica policial. Concretamente, estas páginas tratan sobre los discursos que alimentan las dinámicas de cambio a las que está sometida la seguridad en nuestros días. Pero tanto los discursos como las dinámicas se intentan comprender diacrónicamente, a través de una evolución que nos lleva desde el Estado liberal hasta la crisis del Estado social.

El lector podrá advertir que en este análisis se adopta una perspectiva pronunciadamente sistémica. En mi opinión, el hecho de combinar la teoría sistémica con elementos que proceden de otras líneas de pensamiento permite obtener una serie de metáforas útiles para comprender mejor el funcionamiento de las instituciones que se mueven en el citado universo de la seguridad.

La teoría sistémica nos recuerda que los sistemas, por ejemplo el de seguridad, se encuentran sometidos a un proceso de adaptación constante al entorno. Ello no es casual sino que responde a una lógica de subsistencia. Lo producido por los sistemas en esta continuada lucha por la supervivencia, por ejemplo un discurso sobre la seguridad, no es más

que el resultado de la combinación de dos prácticas: la observación autorreferida, que se da cuando el sistema se observa a sí mismo, y la práctica de referencias externas para la obtención de información relevante, que se da cuando el sistema observa su entorno o los sistemas con los que (o dentro de los que) opera.

Los procesos de conocimiento ligados a los conceptos de *autopoiesis* y apertura cognitiva se convierten, de esta manera, en las piedras angulares para comprender cómo se elabora la imagen de un sistema (cómo se ve a sí mismo y cómo lo vemos los demás) y cómo se relaciona con su entorno¹.

Para finalizar esta introducción quisiera resaltar que el nexo funcional que tradicionalmente ha existido entre sistema político, sistema jurídico, sistema de seguridad, sistema penal y policía, determina en buena medida el marco en el que se mueve este trabajo. Pero esta limitación analítica no debe ser entendida en términos de predeterminación política, espero que el hilo de la exposición haga comprensible este comentario a quien tenga la bondad y paciencia de leer lo que sigue.

Cuando la idea de seguridad se hace estable: el modelo liberal de relaciones sociales

En la introducción a estas páginas ya hemos insinuado que definir la idea seguridad no es una tarea sencilla. Por de pronto, para entender el sentido profundo de esta expresión es necesario retroceder hasta el momento en que se gesta ideológicamente, y se estabiliza, el actual sistema de control social. Es decir, debemos ubicarnos analíticamente en el momento sociopolítico (o, si se prefiere, en el modelo) que recibe la denominación de Estado liberal.

Esta forma de Estado tuvo como objetivo fundamental modelar unas estructuras de gobierno que fueran útiles para las nuevas reglas del sistema económico capitalista que se deseaba imponer. Por este motivo el Estado liberal creó un nuevo discurso sobre las formas jurídicas que debían ser utilizadas para vehicular los designios del gobierno. Al mismo tiempo, diseñó y desarrolló un

1. Las cuestiones de los mecanismos autorreferenciales y de la apertura cognitiva constituyen elementos básicos de la teoría de los sistemas en su versión luhmanniana y en la relectura que de la misma realiza Teubner (TEUBNER, G. Aspetti, limiti, alternative della legificazione. *Sociologia del Diritto*, 1985, vol. XII, n° 1, pp. 7-30; TEUBNER, G. Evoluzione giuridica ed autopoiesi. *Sociologia del Diritto*, 1986, vol. XIII, n° 2-3, pp. 199-214). Para más información sobre las mismas puede acudir directamente a los trabajos de Luhmann (en especial LUHMANN, N. *Sociedad y Sistema: La Ambición de la teoría*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica/I.C.E.- Universidad Autónoma de Barcelona, 1990; LUHMANN, N. *Introducción a la Teoría de Sistemas*. México D.F.: Universidad Iberoamericana, 1996; LUHMANN, N. *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*. Barcelona: Anthropos/Universidad Iberoamericana/Centro Editorial Javerino, 1998) y de Luhmann y De Giorgi (LUHMANN, N.; DE GIORGI, R. *Teoría de la Sociedad*. México D.F.: Triana Editores/Universidad Iberoamericana, 1998) o alguna de las introducciones generales a su teoría, como las realizadas por Arnaud y Guibentif (ARNAUD, A.-J.; GUIBENTIF, P. *Niklas Luhmann, observateur du droit*. París: LGDJ, 1993), García Amado (GARCÍA-AMADO, J. A. *La Filosofía del Derecho de Habermas y Luhmann*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997), Giménez Alcover (GIMÉNEZ ALCOVER, P. *El Derecho en la teoría de la sociedad de Niklas Luhmann*. Barcelona: J. M. Bosch Editor, 1993), Izuzquiza (IZUZQUIZA, I. *La Sociedad sin Hombres. Niklas Luhmann o la teoría como escándalo*. Barcelona: Anthropos, 1990), Navas (NAVAS, A. *La teoría sociológica de Niklas Luhmann*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, 1989) y Prieto (PRIETO, E. El derecho y la moderna teoría de sistemas. In DOMÍNGUEZ, J. L.; RAMOS, M. A. (Coords.). *La joven sociología jurídica en España. Aportaciones para una consolidación*. Oñati: Instituto Internacional de Sociología Jurídica, 1998, pp. 105-128).

conjunto de técnicas y de estrategias que estaban destinadas a traducir en términos operativos y pragmáticos los esquemas de autoridad y de producción en los diversos ámbitos de la vida social².

El eje central del nuevo modelo de gobierno no fue otro que el control de la población³. Gracias a las investigaciones desarrolladas en los últimos decenios por las ciencias sociales ha sido posible identificar una especie de *núcleo duro* en esas estrategias de control social. Dicho núcleo estaría constituido por el sistema productivo, el educativo, el sanitario y el jurídico (incluyéndose dentro de éste el subsistema penal). Cada uno de esos sistemas desarrolló ideologías y esquemas institucionales (y dentro de ellos espacios de control) que fueron pensados específicamente para el desarrollo de esas estrategias.

Pero lo relevante a nuestros efectos es que esta nueva ideología burguesa sobre el control social presentaba entre sus puntos de referencia fundamentales una manera abstracta y estable, no sujeta a los vaivenes motivados por los cambios en los grupos o sujetos que dirijieran los mecanismos de poder, de definir las ideas de orden y de seguridad⁴.

La anterior afirmación no significa que la búsqueda de la seguridad ante el peligro sea una innovación cultural impuesta desde las estructuras del Estado liberal, de hecho el miedo al conjunto de situaciones y conflictos que se escapaban al control del propio individuo ha tenido como respuesta en toda etapa histórica el establecimiento de mecanismos sociales legitimados que intentaban reducirlo⁵.

Por lo tanto, que el concepto de seguridad planee sobre el nuevo orden burgués no supone una novedad histórica. Lo que sí resulta novedoso es que las instituciones destinadas a abastecer de seguridad a los ciudadanos en el Estado liberal crearan un doble nivel en el discurso de la seguridad, presentando cada nivel unos objetivos bien diferenciados, aunque conectados entre sí.

2. La formalización y estabilización de este entramado de estrategias de control no hubiera sido posible sin la participación del sistema jurídico. En realidad éste cumplió un doble papel: hizo públicas las reglas del juego burgués (ARNAUD, A.-J. *La regla del juego en la paz burguesa. Ensayo de análisis estructural del Código Civil Francés*. Maracaibo: Universidad del Zulia, 1978) y señaló cuáles serían a partir de ese momento los mecanismos legítimos de seguridad de las mismas. Esta tarea se llevó a cabo mediante la elaboración y la puesta en marcha de la ideología liberal sobre el derecho y el Estado.

Foucault (FOUCAULT, M. Per què estudiar el poder: la qüestió del subjecte. *Saber*, 1985, nº 3, pp. 14-18; FOUCAULT, M. El poder, com s'exerceix? *Saber*, 1985, nº 3, pp. 19-23; FOUCAULT, M. Omnes et singulatim: hacia una crítica de la razón política. In *La Vida de los Hombres Infames*. Madrid: Las Ediciones de la Piqueta, 1990, pp. 265-306; FOUCAULT, M. Curso del 7 de enero de 1976. In *Microfísica del Poder*. Madrid: Las Ediciones de la Piqueta, 1992, pp. 125-137; FOUCAULT, M. Poder, derecho y verdad. *Delito y Sociedad*, 1993, año 2, nº 3, pp. 83-95) ha resaltado que el disciplinamiento de las sociedades europeas acaecido desde el siglo XVIII puede caracterizarse como la búsqueda de un ajuste cada vez mejor controlado, más racional y económico, entre actividades productivas, redes de comunicación y juego de las relaciones de poder. En su opinión, si bien relaciones de poder, producción y comunicación se dan soporte recíproco y se sirven mutuamente de instrumento, no es posible establecer un tipo general de equilibrio entre las mismas. Lo que sí cabe es identificar, y analizar empíricamente, bloques en los cuales el ajuste de estas relaciones da lugar a sistemas regulados y concertados, *disciplinas* en terminología foucaultiana.

3. Una descripción detallada y bastante exhaustiva de los mecanismos de control social de la población desarrollados a partir del Estado liberal puede encontrarse en BERGALLI, R.; MARÍ, E. E. (Comps.). *Historia ideológica del control social*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1989.

4. DOMÍNGUEZ, J. L.; VIRGILI, X. La seguridad y la policía entre modernidad y postmodernidad. Notas para un análisis sistémico sobre sus procesos de cambio. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 2000, nº 6 (en preparación).

5. Sobre esta cuestión pueden ser consultados los trabajos de Douglas (DOUGLAS, M. *Pureza y Peligro. Un análisis de los conceptos de contaminación y tabú*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 1991) y Gluckman (GLUCKMAN, M. *Política, derecho y ritual en la sociedad tribal*. Madrid: Akal, 1978).

En el nivel más profundo, el discurso sobre la seguridad se preocupa fundamentalmente por garantizar el mantenimiento del nuevo sistema económico-social. En consecuencia, es posible hablar aquí de una *seguridad del sistema social considerado en su conjunto*, idea que estará presente en todo el instrumental de control burgués. Por su parte, en el nivel más superficial seguridad significará que las políticas de control social deben generar en la población un sentimiento de aceptación del nuevo orden como resultado de sentirse protegida de los *riesgos sociales*⁶.

Precisamente en este segundo nivel deben encuadrarse las *políticas de seguridad* que se van creando por diferenciación funcional en los diversos subsistemas sociales (la seguridad en el trabajo, la protección frente a la enfermedad, la seguridad frente al delito, la protección frente al desamparo económico, etc.)⁷ y que van dirigidas directamente a los ciudadanos.

Debe resaltarse que ambos niveles se encuentran íntimamente conectados: el éxito de las estrategias enmarcadas en el segundo nivel garantiza la obtención del primero; en otros términos, el nivel de las políticas de seguridad dirigidas a los ciudadanos está orientado siempre en función de la seguridad del sistema.

Este doble nivel en los objetivos y el hecho de que la idea de seguridad esté presente en los más variados ámbitos de la vida ciudadana son los factores que han dificultado obtener, a pesar de los esfuerzos doctrinales realizados, una definición clara de lo que es la seguridad y una diferenciación con respecto a la idea de orden.

Es posible que la primera de estas cuestiones sea irresoluble⁸, salvo que admitamos que en realidad solemos mezclar los dos niveles antes definidos y que cuando encaramos el segundo nos encontramos ante un concepto poliédrico y polifuncional utilizado en ámbitos de la realidad extraordinariamente diversos entre sí⁹. Desde luego, admitir que la seguridad tiene muchas vertientes nos complica la tarea de analizarla pero al mismo tiem-

6. Esta aceptación implica un mecanismo de doble sentido, pues en unos casos se obtiene a través de la motivación positiva y en otros mediante coacción.

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

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

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

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

9. DOMÍNGUEZ, J. L.; VIRGILI, X. La seguridad y la policía...

po nos abre una vía inexplorada: podemos fragmentar este concepto en cada uno de los subsistemas que está implicado en su consecución, procediendo después a analizar si existen elementos estructurales comunes en esas diversas formas sistémicas de entender la seguridad.

Desde esta perspectiva es posible afirmar, por tanto, que a partir del modelo liberal la cuestión de la seguridad aparece de manera transversal por todo el sistema social y que va adquiriendo especialidades en los diversos subsistemas encargados de conseguir, por la vía de los objetivos específicos de las diversas políticas públicas, una legitimación de la nueva manera de concebir las relaciones políticas, económicas y sociales.

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

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

Al reflejar mejor las necesidades sistémicas, las formas ideológicas y organizativas de estos discursos presentan una cierta *fuerza expansiva* o, por utilizar otros términos, una mayor capacidad de conducción de las relaciones sociales; es decir, pueden ser utilizadas como modelos por otros subsistemas. En estos casos cabe hablar de la existencia de un discurso hegemónico, el cual presenta una capacidad específica para centrar la atención de los mecanismos de observación reflexiva de los otros subsistemas.

La hegemonía debe interpretarse, entonces, en términos de capacidad de expansión de los *códigos* y *programas* que elabora un sistema -o subsistema- y no como funcionalidad excluyente ni dominante respecto de los otros sistemas (que, por lo tanto, siguen desarrollando sus funciones específicas con normalidad pero, por decirlo de una manera expresiva, en mejor sintonía) ni como intromisión obligada en las pautas de funcionamiento de los mismos (ya que les otorga una ayuda inesperada para la reducción del complejo mundo que los rodea gracias a la adaptación de dichos códigos y programas a su concreta función)¹⁰.

Una atenta observación del entramado de control manifiesta que, siempre en este sentido estricto, el discurso elaborado por el sistema sanitario -el discurso médico- ha sido el predominante en materia de seguridad durante el siglo XIX y los dos primeros tercios

10. Pero como dicha hegemonía implica un debate entre lógicas diversas, las ya existentes y la emergente, es evidente que va acompañada de situaciones conflictivas.

del siglo XX¹¹. En mi opinión, la expansión y el predominio de este discurso se deben a una de las características que lo identifican: bien mirado, lo que hace el discurso médico al ser aplicado a los más diversos fenómenos de la vida urbana es ubicar los riesgos o bien fuera del sistema social, de manera que el sistema de seguridad aparece como un cordón de protección frente a las amenazas procedentes del entorno, o bien en el funcionamiento anormal del sistema.

Fue esta característica discursiva, de base pretendidamente científica, la que permitió establecer dos criterios de asignación de riesgos, lo extraño y lo anormal, que al ser traducidos a las prácticas propias de la vida cotidiana cobraron una indefinición suficiente como para que pudieran ser utilizados con éxito por los diversos subsistemas¹².

En consecuencia, las instancias de control penal recibieron la influencia de este discurso y lo aplicaron en su ámbito específico de actuación. Y ello condujo al sistema penal a tener que enfrentarse a una contradicción fundamental para su legitimación. Cuando se trata de asegurar el nivel más superficial de seguridad, el *discurso oficial* alega que el sistema de justicia criminal ocupa una posición externa a los hechos con los que se enfrenta, superponiéndose y sustituyendo a la violencia de las partes implicadas en los mismos, asegurándose de esta manera la neutralidad del actuar estatal; sin embargo, cuando esos hechos, o los conflictos que los provocan, suponen un cuestionamiento del sistema -es decir, cuando nos encontramos ante el nivel más profundo de la seguridad-, surge a la luz su implicación directa con las lógicas del sistema político y

11. Un buen esquema sobre las transformaciones históricas que favorecieron este predominio puede encontrarse en VARELA, J.; ÁLVAREZ-URÍA, F. *Sujetos Frágiles. Ensayos de sociología de la desviación*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1989. Para seguir la influencia del discurso médico en los mecanismos de control social desarrollados por el orden burgués, con especial referencia al caso español, puede acudir a ÁLVAREZ-URÍA, F. *Miserables y Locos. Medicina mental y orden social en la España del siglo XIX*. Barcelona: Tusquets Editores, 1983; ÁLVAREZ-URÍA, F. Políticas psiquiátricas: medicina mental y control social en la España de los siglos XIX y XX. In BERGALLI, R.; MARÍ, E.E. (Comps.). *Historia ideológica del control social*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1989, pp. 239-284; COMELLES, J. M. *La Razón y la Sinrazón. Asistencia psiquiátrica y desarrollo del Estado en la España contemporánea*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1988; MARISTANY, L. *El gabinete del Doctor Lombroso (Delincuencia y fin de siglo en España)*. Barcelona: Anagrama, 1973; PESET, J. L. *Ciencia y Marginación. Sobre negros, locos y criminales*. Barcelona: Editorial Crítica, 1983. En DOMÍNGUEZ, J. L.; VIRGILI, X. La seguridad y la policía... puede encontrarse una explicación más amplia sobre el significado de la hegemonía de lo sanitario en materia de seguridad.

12. La sintomatología, el diagnóstico y el tratamiento fueron los tres pasos establecidos científicamente para controlar la enfermedad de un sujeto convertido en *paciente*, pero también el *programa*, en sentido sistémico, que debía ser aplicado por las instancias de control para poder detectar riesgos y actuar sobre los mismos.

A pesar del deficiente instrumental que las ciencias sociales pusieron a disposición de las instituciones de control para que aplicaran este programa no podemos hablar, al menos en términos sistémico-políticos, de un fracaso en esta traslación. Que las instituciones de control nunca consiguieran sus finalidades declaradas no significa que no cumplieran, y ampliamente, otras (y quizás más importantes). Debemos, pues, ser extraordinariamente cautos al proclamar el fracaso de una institución de control.

económico¹³ y, en consecuencia, se quiebra la imagen de neutralidad de los aparatos del Estado.

Esta contradicción se hace palpable en lo que respecta a la policía¹⁴, actor básico en las políticas de seguridad burguesas, pero ello no le impidió desarrollarse plenamente como estrategia de control especializada en el ámbito penal. Es cierto, en este último sentido, que la policía participa de las dinámicas propias del *núcleo duro* del Estado -ejerciendo una parte nada desdeñable del poder de éste gracias a su nivel de información, a su distribución territorial y a su propia estructura y organización-, también que presenta ya desde sus orígenes una tendencia a la autonomía respecto de los otros integrantes del sistema penal -lo cual genera no pocas tensiones con el sistema judicial- y que dispone de una ideología específica que le permite dotarse de su propia simbología y legitimación.

Seguridad y riesgo en el Estado de bienestar

Como es sabido, desde fines del siglo XIX se produce un incremento del papel del Estado en la economía debido a diversos factores. El modelo capitalista necesitaba para legitimarse de instancias que adoptasen la perspectiva del capitalista global y pudieran planificar racionalmente ciertos aspectos económicos, pero también necesitaba fórmulas que corrigieran los desequilibrios sociales producidos por dicho modelo, introduciendo así, junto con la intervención económica, un Estado social de derecho cuya línea correctora llevó a que se profundizara la estatalización y juridificación de las relaciones sociales.

Calvo¹⁵ señala que la citada línea correctora se planteó tres objetivos fundamentales: hacer frente a las situaciones de marginación que generaba el funcionamiento del sistema socioeconómico, lo cual fue unido a las políticas de protección de los derechos de los más desfavorecidos o desprotegidos; corregir los desequilibrios y las situaciones disfuncionales que afectaban al orden social, lo cual condujo a la constitución de diversas formas de control e integración social; y desarrollar mecanismos de ajuste y compensación de los riesgos sociales, que fueron convertidos en uno de los ámbitos privilegiados de la acción jurídica.

13. En este sentido ver RECASENS, A. Violencia policial y seguridad ciudadana. In AA.VV. *Imágenes del control social*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 1994, pp. 51-79. RECASENS, A.; DOMÍNGUEZ, J. L. Aparato y espacio policial. In BERGALLI, R. (Ed.). *Control Social Punitivo*. Barcelona: M. J. Bosch, 1996, pp. 25-51.

RECASENS, A.; DOMÍNGUEZ, J. L. La configuración del espacio policial contemporáneo. In AÑÓN, M. J., BERGALLI, R., CALVO, M. y CASANOVAS, P. (Coords.). *Derecho y Sociedad*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1998, pp. 589-608. RESTA, E. *La Certeza y la Esperanza*. Barcelona: Paidós, 1995.

14. La función preservadora del orden hace que el aparato policial sea conservador y especialmente resistente a todo cambio, y es precisamente esa circunstancia la que le impide desarrollar la función legitimadora que tiende a autoatribuirse (en mayor o menor connivencia con el sistema político, dependiendo de las coyunturas): aparecer ante la sociedad como modelo del orden vigente. Sobre esta cuestión ver RECASENS, A.; DOMÍNGUEZ, J. L. *Aparato y espacio...*, p. 30.

15. CALVO, M. *Los fundamentos del método jurídico: Una revisión crítica*. Madrid: Tecnos, 1994, p. 262.

Estos objetivos influyeron de manera decisiva en los dos niveles de seguridad: desde el punto de vista del nivel más profundo, se constituyeron en las nuevas condiciones exigidas para la seguridad del sistema; desde el punto de vista del nivel más superficial, la organización y coordinación de dichos objetivos desde la acción estatal -que debía tener en cuenta tanto intereses públicos como privados- condujo a importantes modificaciones en las políticas públicas de seguridad.

Ante todo, estas políticas debían responder, al menos formalmente, más a la idea de integración que a la de control, incorporando las demandas ciudadanas al ya complejo juego de equilibrios políticos y dando, en consecuencia, una imagen de diálogo entre individuo y Estado. Las instituciones públicas debían tener presentes las preocupaciones de los ciudadanos, para lo cual necesitaban dar un nuevo sentido a sus sistemas de información y orientar sus políticas públicas hacia la resolución de dichas preocupaciones, que fueron definidas en forma de *nuevos problemas sociales*¹⁶. Pero, a diferencia de otras experiencias previas en el campo de la acción social, el ciudadano no debía aparecer como sujeto pasivo ante el entramado estatal sino que era necesario que las soluciones propuestas incorporaran su participación tanto en la fase de elaboración como en la de aplicación de las mismas.

En segundo lugar, la estrategia integradora del Estado social implicó una dinámica de crecimiento del sector público, generándose redes institucionales extensas que intentaban trasladarla sobre el territorio y la población. Pero esta cuestión no sólo planteaba problemas cuantitativos (exigencia de una mayor inversión económica, etc.) sino que también generaba un reto cualitativo: como consecuencia de la aparición de redes asistenciales diversificadas actuando sobre los riesgos sociales cobró especial importancia, en el esquema ideal de la eficacia y eficiencia sistémica, la coordinación institucional de las políticas públicas.

16. Esta orientación suponía un cierto retorno, en lo relativo al tipo de cuestiones a resolver, a los planteamientos originales de la Escuela de Chicago, incluida la preocupación por los fenómenos de *degeneración* del tejido urbano. Sobre esta cuestión puede consultarse BULMER, M. *The Chicago School of Sociology. Institutionalization, Diversity, and the Rise of Sociological Research*. Chicago: The University of Chicago Press, 1984.

Sin embargo, los subsistemas han acentuado sus mecanismos de observación, de manera que han podido conocerse mejor y establecer con más precisión sus límites de actuación y sus áreas de conflictividad con los otros subsistemas y con el entorno. Es decir, han ganado en conciencia de sí mismos y de las consecuencias de su actividad en el resto del sistema social aunque han sido incapaces de transformar esa información en pautas de cambio o, por lo menos, de coordinación estable.

Como indico en el inicio de esta nota, es muy probable que esta deficiencia sea debida a la ausencia de códigos y programas que actúen de manera intersistémica. Esta ausencia no debe ser interpretada como un mero problema comunicativo entre subsistemas. Aunque esta incomunicación puede producirse puntualmente lo relevante en este punto es el análisis de las dinámicas de competencia política que se generan en el terreno de la presión mutua entre sistema político y sistema productivo.

Algunos ejemplos en el nivel europeo sobre este intento de coordinación, analizados desde una perspectiva crítica, pueden encontrarse en BERGALLI, R. (Coord.). *Sistema penal e intervenciones sociales. Algunas experiencias en Europa*. Barcelona: Hacer, 1993. Por otra parte, para visualizar la diferenciación en las estrategias seguidas por las diversas instancias que conforman el sistema penal, concretamente en el ámbito de la justicia de menores, puede acudir a DOMÍNGUEZ, J. L.; BALSEBRE, B. La instancia policial en el ámbito de la justicia juvenil. Referencia al proceso de especialización cualitativa de los Mossos d'Esquadra. In DOMÍNGUEZ, J. L.; RAMOS, M. A. (Coords.). *La joven sociología jurídica en España. Aportaciones para una consolidación*. Oñati: Instituto Internacional de Sociología Jurídica, 1998, pp. 189-219.

Como puede observarse, la filosofía integradora del Estado social se enfrentaba de manera evidente a las políticas de seguridad propias del modelo liberal. Por este motivo fue necesario promover un proceso reflexivo de adaptación.

En primer lugar, la citada filosofía integradora reforzó el papel de otros actores distintos de la policía (bajo esta filosofía se produce la eclosión de las diversas formas de trabajo social) y de otros principios distintos de los policiales en las políticas de seguridad. De esta manera, comienza a irradiarse institucionalmente la idea de que el ámbito de la seguridad no es propiedad exclusiva de ninguno de los actores del sistema de seguridad y se intenta redefinir el equilibrio de fuerzas entre los *recién llegados* y la policía. En otras palabras, el carácter estructural de buena parte de los problemas a los que tradicionalmente se había enfrentado la policía hizo que terminaran por aparecer, tanto en el nivel del planteamiento teórico como en el desarrollo de las concretas actuaciones, otros sectores de las políticas públicas.

Para la institución policial este planteamiento significaba, entre otras cosas, que no podía seguir actuando de espaldas a las políticas sociales y a sus actores, ya que si lo hacía se arriesgaba a aparecer como un estorbo para la consecución efectiva de la seguridad del sistema. Esta nueva situación resaltó la importancia de la coordinación de las políticas de seguridad, tanto dentro del sistema penal como entre los diferentes sectores de la administración pública.

El problema que se detecta en este nivel consiste en un enfrentamiento entre las estrategias desarrolladas por los diversos sistemas -y/o subsistemas- responsables de las políticas públicas de seguridad, enfrentamiento que es debido a sus lógicas funcionales diferenciadas y a la ausencia de unos mecanismos intersistémicos de coordinación estable. Sin embargo, sería erróneo pensar que este enfrentamiento cuestiona de manera directa la seguridad del sistema considerado en su conjunto, por el contrario cada subsistema manifiesta una forma diferente de interpretar la fórmula común relativa, en el Estado de bienestar, a la ayuda al ciudadano¹⁷.

En segundo lugar, era necesario que las políticas de seguridad desarrolladas desde el ámbito policial encajaran conceptualmente en el discurso del Estado social. Para ello se elaboró el concepto de seguridad ciudadana, que fue definido en base a la idea de la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos.

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

17. La distancia histórica nos permite afirmar que el reto cualitativo de la coordinación institucional no ha sido resuelto satisfactoriamente. Ante la falta de un gran discurso integrador, cada subsistema ha optado por dirigir sus mecanismos reflexivos de manera autónoma hacia el ensayo de una adecuación de sus dinámicas de actuación a los objetivos sociales del Estado de bienestar.

Quizás este sentido integrador es posible en un nivel teórico que parta de la consideración del ciudadano como un ente abstracto¹⁸ y cuando la institución policial se enfrenta a situaciones en las que las demandas de seguridad del ciudadano y del sistema social se muevan dentro de los mismos códigos y programas. Sin embargo, cuando la demanda ciudadana de seguridad manifiesta un desacuerdo con los códigos y programas sistémicos, es decir cuando nos encontramos ante un conflicto de carácter político cualquiera que sea la forma que éste revista, la policía se encuentra ante una paradoja: el ciudadano le exige que actúe como protección *frente* al sistema cuando es, también, protección *del* sistema¹⁹.

Por otra parte, la idea de seguridad ciudadana también presenta problemas cuando debe ser concretada y traducida a términos operativos dada la dificultad de averiguar cómo se pueden establecer con claridad los parámetros de identificación de las demandas ciudadanas.

Reconocida la imposibilidad, tanto por problemas conceptuales como técnicos, de conocer el grado de seguridad real de una determinada sociedad a partir de una cuantificación exacta de lo que atenta contra ella, los esfuerzos se encaminaron a conocer la percepción que los ciudadanos tienen de su propia seguridad, es decir, a determinar el grado de seguridad subjetiva²⁰. Ahora bien, esta seguridad subjetiva obliga a introducir en el análisis de la seguridad procesos de construcción social de riesgos, miedos y percepciones que se conectan directamente con el marco socioeconómico en el que los ciudadanos desarrollan sus relaciones.

Finalmente, este proceso reflexivo de adaptación condujo a modificaciones tanto en la forma en que la policía se enfrenta a la información y al cambio social, como en el nivel operativo policial (cambian algunas de las tareas a realizar y los procedimientos que son aplicados para realizarlas)²¹.

La seguridad en la sociedad del riesgo

A partir de los años setenta se constata tanto la quiebra del principio de crecimiento económico continuado como la existencia de unos límites en las funciones redistributivas e

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

19. DOMÍNGUEZ, J. L.; VIRGILI, X. La seguridad y la policía...

20. RECASENS, A. La seguridad y el modelo... , p. 50-51.

21. Las estrategias policiales que se desarrollan a partir de estas necesidades de adaptación pueden ser agrupadas en dos grandes grupos: aquéllas que defienden un modelo de policía que actúa fundamentalmente una vez cometidos los hechos (policía reactiva) y aquéllas que inciden en el papel preventivo de las tareas policiales (destacando en este punto las diversas formulaciones del modelo de policía comunitaria).

22. Dos factores determinaron en ese momento el cuestionamiento de las políticas keynesianas (SÁNCHEZ, J. El Estado de bienestar. In CAMINAL, M. (Coord.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos, 1996, pp. 236-259, p. 248): por una parte, la crisis económica derivada de la decisión de los Estados Unidos de no mantener la convertibilidad de su moneda en oro -que se conectó con la crisis energética de 1973-, y por otra, el constante crecimiento del gasto público, que generó la denominada *crisis fiscal del Estado*. Sobre esta última cuestión puede consultarse, desde una perspectiva crítica, O'CONNOR, J. *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Edicions 62/Ediciones Península, 1981.

integradoras de los poderes públicos²². En este contexto comienza a extenderse la opinión de que las formas del Estado de derecho son estructuralmente incapaces de vehicular las prestaciones positivas exigidas desde la lógica del Estado social. Se habla, entonces, de la crisis del Estado social, o de bienestar, como una crisis de crecimiento que comporta una crisis de legitimidad²³.

Lo importante a nuestros efectos es que este conjunto de manifestaciones de una misma crisis afecta claramente a la idea de seguridad sistémica ya que deja al descubierto que la noción de riesgo social no puede ser ya entendida como algo puramente externo o desconocido (como una mera contingencia del entorno) sino que debe ser conectada con las consecuencias perversas y con las incapacidades del propio funcionamiento del sistema social y de sus subsistemas. Por lo tanto, la constatación de la crisis del Estado social supone, entre otras consecuencias, una ampliación, reubicación y redefinición conceptual de los riesgos sociales.

La teoría sociológica contemporánea utiliza la categoría de *sociedad del riesgo* para referirse a estas operaciones de carácter político y sociocultural. Así, por ejemplo, según U. Beck²⁴ la noción de riesgo social en nuestro tiempo ya no hace referencia a cualquier tipo de drama o peligro sino que apunta directamente a las consecuencias de decisiones de carácter industrial o técnico-económico tomadas tras las pertinentes ponderaciones de beneficios apropiables. En otros términos, en la actualidad puede observarse cómo ciertos riesgos sociales se derivan fundamentalmente de decisiones conscientes tomadas desde instancias públicas y/o privadas²⁵.

Ahora bien, un Estado que necesita legitimarse no puede reconocer la existencia de unos riesgos frente a los cuales no existen zonas de protección ni mecanismos de diferenciación social y que son generados desde ciertos niveles de racionalidad del propio sistema social. Reconocer dicha existencia supondría tener que aceptar el colapso tanto de las racionalidades científico-técnica y jurídica como de las garantías de seguridad

23. Vale la pena prestar un poco más de atención a las premisas que se encuentran tras la formulación teórica de estas crisis. En primer lugar, se entiende que la incapacidad de autorregulación que presenta el sistema económico capitalista en el modelo liberal generaba una serie de disfuncionalidades para el subsistema de legitimación, que al menos en un sentido amplio también funciona como mecanismo de seguridad del sistema social; en segundo lugar, se recuerda que el principal instrumento utilizado para salvar esta situación es el Estado social, en el sentido de que dicho modelo el Estado ha de intervenir entre los dos subsistemas -el económico y el de legitimación- para asegurar tanto la continuidad de la acumulación capitalista como la aceptación por parte de los ciudadanos del *status quo*; ahora bien, y ésta constituye la tercera premisa, esta mayor intervención del Estado provoca, a su vez, un aumento de las demandas de los ciudadanos. Precisamente cuando no es posible hacer frente a estas demandas, debido a los límites estructurales del sistema económico aplicados al terreno de la integración social, es cuando nos encontramos ante la citada crisis de legitimidad (SÁNCHEZ, J. *El Estado de bienestar...*, p. 251).

24. Pueden consultarse los siguientes textos: BECK, U. De la sociedad industrial a la sociedad del riesgo. Cuestiones de supervivencia, estructura social e ilustración ecológica. *Revista de Occidente*, 1993, nº 150, pp. 19-40; BECK, U. Teoría de la sociedad del riesgo. In BERIAIN, J. (Comp.). *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Anthropos, 1996, pp. 201-222; BECK, U. *La Sociedad del Riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998.

25. Esta perspectiva exige analizar en cada caso concreto la cadena de decisiones previa, por poner dos ejemplos diversos, al desastre que puede llegar a producirse en una central atómica cuyas medidas de seguridad no han sido respetadas o al desmantelamiento de todo un sector productivo que acabará generando el empobrecimiento de una determinada región.

político-institucionales²⁶, y éste es un precio político que difícilmente puede ser asumido. Por este motivo la propia noción de riesgo social ha sido objeto de reinterpretación en un sentido sistémico que es funcional con las citadas necesidades de legitimación estatales²⁷.

Por una parte, dicha noción se aplica sobre situaciones que son definidas como de *riesgo social difuso*. Se habla en este caso de riesgos de causalidad ambigua, con víctima difusa, de responsabilidad diluida e íntimamente conectados con decisiones políticas y económicas. Estos riesgos sociales difusos suelen ser tratados como cuestiones "que nos afectan a todos" y que, en consecuencia, exigen una respuesta institucional de carácter global, que se materializa normalmente en una cobertura económica procedente de fondos estatales o, cada vez con más frecuencia, supraestatales.

Por otra parte, la noción de riesgo se aplica sobre situaciones que son definidas como de *riesgo social concreto*. Se habla entonces de riesgos con causalidad establecida y responsabilidad determinada, con víctima concreta y que se conectan a las acciones de determinados sujetos o colectivos *portadores de riesgo*. Estos riesgos ponen en marcha, como regla general, respuestas de tipo penal y/o asistencialista.

Pero lo relevante no sólo es que existan dos niveles de conceptualización y de tratamiento del riesgo sino que estos dos niveles son tratados de manera diversa por las estructuras comunicativas previstas en el sistema social. Ante todo, estas estructuras tienden a reforzar en el imaginario social la gravedad de la incidencia y la inmediatez de los riesgos sociales concretos, relativizando, en consecuencia, la preocupación social por los riesgos difusos. Este refuerzo tiene bastante que ver con el hecho de tales riesgos sean definidos como *problema sociales*²⁸.

La consecuencia de esta definición, si llega a ser impuesta, consiste en que los conflictos estructurales que se encuentran tras el *problema* pierden centralidad en los debates sociales, adquiriendo relevancia pública una visión parcial y/o desenfocada de la realidad, siendo esta visión parcial y/o desenfocada la que estará presente tanto en las demandas de los ciudadanos para que se solucione el *problema construido* como en la respuesta institucional frente a dichas demandas.

26. BECK, U. De la sociedad industrial... , p. 27.

27. DOMÍNGUEZ, J. L.; VIRGILI, X. La seguridad y la policía...

28. Ya hace muchos años que las doctrina sociológica y criminológica conocen y utilizan la diferenciación entre las nociones de problema y de cuestión social. Esta diferenciación tiene su origen en la teoría sociológica construccionista. Una obra básica para entender los procesos sociales que se mueven tras la idea de construcción social de la realidad es BERGER, P.L.; LUCKMANN, T. *La construcción social de la realidad*. Madrid: Amorrortu-Murguía, 1986.

Una cuestión social podría definirse como un ámbito temático (las drogas, la violencia juvenil, la prostitución, la inmigración, etc.) en el que se concentran ciertas manifestaciones de uno o varios conflictos sociales. Lo importante es que una cuestión social puede ser definida, a su vez, como *problema* en las dinámicas comunicativas que se establecen en los sistemas sociales.

El hecho de definir una cuestión como problema social implica realizar dos operaciones argumentativas: al mismo tiempo que son resaltados los aspectos o los efectos sociales más negativos de esa cuestión social, se colocan en segundo término aquellos conflictos relacionados con la misma que afectan a la esencia del sistema social y que manifiestan algún elemento disfuncional ya sea en la estructura ya sea en el funcionamiento del mismo.

La noción de riesgo social presenta una serie de virtualidades²⁹ que facilitan los procesos de definición de *problemas sociales*, haciéndola especialmente atractiva para las instituciones públicas. En primer lugar, permite vincular entre sí a ciencias naturales, técnicas y sociales, de tal manera que puede ser aplicada a fenómenos totalmente dispares; en segundo lugar, permite convertir consecuencias que inicialmente afectan a individuos en *riesgos* que atañen a sectores de la población y que pueden ser descritos estadísticamente, tornándose calculables y, de esta manera, reconducibles a reglas supraindividuales de alcance político preocupadas por su reconocimiento, compensación y evitación; y, finalmente, permite eludir el conflicto jurídico de la causación al facilitar la determinación de una compensación económica (o de otra prestación) con independencia de las cuestiones de la responsabilidad subjetiva o de la culpabilidad.

Este conjunto de características explica porqué la noción de riesgo social reducida al ámbito de lo concreto puede ser funcional desde un punto de vista sistémico: primero, devuelve la idea de peligro a una esfera individual y, con frecuencia, ajena al funcionamiento normal del sistema social; en segundo lugar, influye en la capacidad cognoscitiva individual y colectiva, estructurando la interpretación que la población realiza de los fenómenos que se dan en la realidad sobre la base de un esquema "seguridad-riesgo"; y, en tercer lugar, al permitir la existencia de un debate sobre la valoración, la tolerancia o el control de riesgos concretos parece cumplir con la condición básica de abrirse a la participación ciudadana.

Y, a pesar de que las ciencias sociales tienen capacidad para descubrir el juego de ocultamientos que se produce tras la forma en que se conciben los riesgos, resulta que, como indica el mismo Beck³⁰, ámbitos como el de la lucha contra el delito y la marginalidad están siendo utilizados por el sistema político para intentar que renazca la confianza en el viejo contrato social.

Ahora bien, para obtener este resultado el sistema político debe renovar su instrumental. Precisamente en el marco de esta renovación deben ser ubicados los nuevos procesos de adaptación que están sufriendo los subsistemas implicados en las funciones de seguridad. Uno de estos procesos, quizás el más relevante, conduce al sistema de seguridad hacia una gestión *managerial* de los riesgos sociales.

La estrategia de la gestión *managerial* de los nuevos riesgos sociales responde a la cuestión de cómo pueden afrontar estos subsistemas las demandas de seguridad en una situación marcada por la ausencia de unos referentes de actuación hegemónicos y por los recorres presupuestarios.

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

Esta capacidad para objetivar los riesgos ha conducido a un esfuerzo cuantificador, de tal manera que en el derecho penal y en la criminología se ha extendido un lenguaje actua-

29. BECK, U. De la sociedad industrial... , p. 21-22.

30. *Ibid.*, p. 22.

rial basado en el cálculo de probabilidades y en las distribuciones estadísticas. Dicho lenguaje expresa una orientación de las estrategias penales -y más en general de las estrategias en materia de seguridad- hacia la identificación de determinadas categorías y segmentos de la población (segmentos de riesgo), aquellos que según las técnicas de análisis criminológico focalizan los miedos de la población o son los actores fundamentales de los actos delictivos.

A partir de estas notas, ciertos estudios afirman que sobre la base de este esquema de análisis y tratamiento de la información delictiva, las instituciones han aprendido a desarrollar estrategias que consisten más en gestionar los riesgos detectados, demostrando que algo se está haciendo para evitarlos, que en trabajar sobre las causas -entre ellas las sistémicas- a las que se deben³¹.

En este sentido se remarca que los objetivos de las políticas de seguridad, sean asistencialistas o penales, son renovadamente sistémicos (la rehabilitación del delincuente o el control del delito han dejado paso a la necesidad de identificar y manejar a los grupos más difíciles de controlar); que en la dinámica de funcionamiento de las instancias penales se impone el mantenimiento o la optimización de los indicadores del funcionamiento interno (por ejemplo, la reducción de los casos en espera de sentencia o la rapidez en la atención a la víctima del delito) y se relativiza la obtención de objetivos sociales externos (por ejemplo, la justicia social); y que, por último, también las técnicas utilizadas por el sistema penal se transforman, desarrollándose formas de custodia y de control con costes reducidos y que permiten la identificación y clasificación por grupos de riesgo³².

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

De hecho, las reformas policiales puestas en marcha en los últimos tiempos han puesto sobre el tapete, con la tradicional cuestión de la incidencia real de las estrategias organizativas y operativas de la policía sobre los problemas que sufre la población, la posibilidad de una recuperación sistémica de la institución policial³³. Ahora bien, lo importante es que tras ese intento de recuperación de la policía emerge una determinada manera de entender el trabajo policial. Se trata de recobrar a la policía en cuanto fuente de información funda-

31. Esta es la perspectiva de FEELEY, M.; SIMON, J. La Nueva Penología: Notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicaciones. *Delito y Sociedad*, 1995, n° 6/7, pp. 33-58.

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

33. Este es el sentido último, por ejemplo, de la reforma del Departamento de policía de la ciudad de Nueva York efectuada entre 1994 y 1996 bajo la estrategia de la *tolerancia cero*. En nuestra opinión, la experiencia de la *tolerancia cero* introduce demasiados elementos de tensión -tanto dentro de la misma policía como respecto del sistema judicial y político- para que pueda constituirse en un modelo a seguir. En todo caso su interés reside en haber hecho de Nueva York un laboratorio en el que se ensayó en vivo hasta dónde podía llegar, y con qué consecuencias, la combinación entre una estrategia policial *hiperactiva* y una gestión organizativa de carácter *managerial*.

mental para el desarrollo de la actividad institucional, y no sólo en el ámbito público. Ericson y Haggerty³⁴ señalan que esta forma de entender el trabajo policial responde a un *modelo de comunicación del riesgo*.

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

Ericson y Haggerty sostienen, por tanto, que la necesidad de información de los diversos subsistemas sociales permitiría restaurar la fractura que la lógica del Estado social habría generado entre la policía y sistema social.

En suma, la policía podría ser recuperada por el Estado de bienestar en crisis, y podría contribuir meritoriamente al mantenimiento del orden del sistema, si asumiera que sus dos operaciones básicas (la vigilancia del territorio y la producción de un conocimiento abstracto sobre los riesgos y sobre la identidad y la progresión social de los sujetos vinculados a ellos) tienen ahora también unos destinatarios externos y se dotara de los instrumentos técnicos necesarios para hacer posible este intercambio de información³⁵.

Conclusiones

A estas alturas el lector habrá asumido que la tesis básica derivada de este análisis diacrónico del universo de la seguridad es bastante escueta: las contradicciones que se mani-

34. ERICSON, R. V.; HAGGERTY, K. D. La police dans la société du risque et de l'information. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1998, nº 34, pp. 169-202.

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

Esta cartografía, según como se utilice e interprete, puede funcionar como un sistema de seguimiento de los movimientos de la población en el espacio y en el tiempo -que constituye un elemento muy útil a la hora de decidir sobre la implantación territorial de las instituciones que desarrollan las diversas políticas públicas (dispensarios sociosanitarios, colegios, centros de actividad cultural y deportiva, etc.)- y permite que la policía establezca perfiles tipo, tanto de autores como de víctimas, en materia de riesgo. A su vez, estos perfiles constituyen un conocimiento que se puede servir, de manera transversal, a las diversas áreas implicadas en las políticas públicas, generándose de esta manera sistemas abstractos de confianza interinstitucional en los que la policía ocupa un lugar relevante.

fiestan en la puesta en marcha de las políticas de seguridad hacen referencia a cuestiones estructurales y no a buenas o malas voluntades.

Por otra parte, debe anunciarse, puesto que no ha sido objeto de este trabajo, que los tiempos futuros no parecen depararnos grandes sorpresas. Ciertamente, la seguridad será, cada vez más, un tema a tratar desde nuevos espacios sociopolíticos y con nuevos actores, pues hoy se encuentran en construcción los grandes espacios de seguridad (como el europeo), y sin embargo las políticas desarrolladas en esos nuevos espacios y por esos nuevos actores, al menos por lo que hoy sabemos, no hacen sino reproducir en otra escala buena parte de lo que hasta aquí se ha comentado.

¿Debe concluirse que la evolución de la seguridad en las sociedades avanzadas presenta una ruta invariable frente a la que nada podemos hacer? Nada más alejado de la realidad. Creo que buena parte de las contradicciones explicadas en este texto marcan espacios de debate público de primera intensidad, si bien es cierto que deben encontrar todavía un camino político adecuado para su expresión.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ-URÍA, F. *Miserables y locos. Medicina mental y orden social en la España del siglo XIX*. Barcelona: Tusquets Editores, 1983.
- ÁLVAREZ-URÍA, F. Políticas psiquiátricas: medicina mental y control social en la España de los siglos XIX y XX. In BERGALLI, R.; MARÍ, E.E. (Comps.). *Historia ideológica del control social*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1989, pp. 239-284.
- ARNAUD, A.-J. *La regla del juego en la paz burguesa. Ensayo de análisis estructural del Código Civil francés*. Maracaibo: Universidad del Zulia, 1978.
- ARNAUD, A.-J.; GUIBENTIF, P. *Niklas Luhmann, observateur du droit*. París: LGDJ, 1993.
- BALLBÉ, M. *Orden público y militarismo en la España Constitucional (1812-1983)*. Madrid: Alianza Editorial, 1983.
- BECK, U. De la sociedad industrial a la sociedad del riesgo. Cuestiones de supervivencia, estructura social e ilustración ecológica. *Revista de Occidente*, 1993, nº 150, pp. 19-40.
- BECK, U. Teoría de la sociedad del riesgo. In BERIAIN, J. (Comp.). *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Barcelona: Anthropos, 1996, pp. 201-222.
- BECK, U. *La Sociedad del Riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós, 1998.
- BERGALLI, R. (Coord.). *Sistema penal e intervenciones sociales. Algunas experiencias en Europa*. Barcelona: Hacer, 1993.
- BERGALLI, R.; MARÍ, E.E. (Comps.). *Historia ideológica del control social*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1989.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. *La construcción social de la realidad*. Madrid: Amorrortu-Murguía, 1986.
- BULMER, M. *The Chicago School of Sociology. Institutionalization, Diversity, and the Rise of Sociological Research*. Chicago: The University of Chicago Press, 1984.
- CALVO, M. *Los fundamentos del método jurídico: Una revisión crítica*. Madrid: Tecnos, 1994.
- COMELLES, J. M. *La Razón y la Sinrazón. Asistencia psiquiátrica y desarrollo del estado en la España contemporánea*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1988.
- DE CABO, C. *La crisis del Estado Social*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1986.
- DOMÍNGUEZ, J. L. Droga y subjetividad. Siervos, drogados y apaleados u otras historias (para no dormir-se). In MUÑAGORRI, I. (Ed.). *La protección de la seguridad ciudadana*. Oñati: Instituto Internacional de Sociología Jurídica, 1995, pp. 161-183.
- DOMÍNGUEZ, J. L. Transformaciones del derecho, relaciones de poder y sistema penal: planteamientos sobre la cuestión de la discrecionalidad. In AA. VV. *Memorias del Congreso Internacional de Derecho Público, Filosofía y Sociología Jurídicas: Perspectivas para el próximo milenio*. Santafé de Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1996, pp. 875-895.
- DOMÍNGUEZ, J. L. La relació entre seguretat i diversitat cultural des de la percepció dels ciutadans. In AA.VV. *Policia catalana i multiculturalitat*. Barcelona: Centre UNESCO de Catalunya, 2000, pp. 145-163.
- DOMÍNGUEZ, J. L.; BALSEBRE, B. La instancia policial en el ámbito de la justicia juvenil. Referencia al proceso de especialización cualitativa de los Mossos d'Esquadra. In DOMÍNGUEZ, J. L.; RAMOS, M. A. (Coords.). *La joven sociología jurídica en España. Aportaciones para una consolidación*. Oñati: Instituto Internacional de Sociología Jurídica, 1998, pp. 189-219.

- DOMÍNGUEZ, J. L.; VIRGILI, X. La seguridad y la policía entre modernidad y postmodernidad. Notas para un análisis sistémico sobre sus procesos de cambio. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 2000, nº 6 (en preparación).
- DOUGLAS, M. *Pureza y Peligro. Un análisis de los conceptos de contaminación y tabú*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 1991.
- DOUGLAS, M. *Cómo piensan las Instituciones*. Madrid: Alianza Editorial, 1996.
- ERICSON, R. V.; HAGGERTY, K. D. La police dans la société du risque et de l'information. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1998, nº 34, pp. 169-202.
- FEELEY, M.; SIMON, J. La Nueva Penología: Notas acerca de las estrategias emergentes en el sistema penal y sus implicaciones. *Delito y Sociedad*, 1995, nº 6/7, pp. 33-58.
- FOUCAULT, M. Per què estudiar el poder: la qüestió del subjecte. *Saber*, 1985, nº 3, pp. 14-18.
- FOUCAULT, M. El poder, com s'exerceix? *Saber*, 1985, nº 3, pp. 19-23.
- FOUCAULT, M. *Vigilar y castigar*. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 1988.
- FOUCAULT, M. Omnes et singulatim: hacia una crítica de la razón política. In *La Vida de los Hombres Infames*. Madrid: Las Ediciones de la Piqueta, 1990, pp. 265-306.
- FOUCAULT, M. Curso del 7 de enero de 1976. In *Microfísica del Poder*. Madrid: Las Ediciones de la Piqueta, 1992, pp. 125-137.
- FOUCAULT, M. Poder, derecho y verdad. *Delito y Sociedad*, 1993, año 2, nº 3, pp. 83-95.
- GARCÍA-AMADO, J. A. *La Filosofía del Derecho de Habermas y Luhmann*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1997.
- GIMÉNEZ ALCOVER, P. *El Derecho en la teoría de la sociedad de Niklas Luhmann*. Barcelona: J. M. Bosch Editor, 1993.
- GLUCKMAN, M. *Política, derecho y ritual en la sociedad tribal*. Madrid: Akal, 1978.
- GOLDSTEIN, H. Améliorer les politiques de sécurité. Une approche par les problèmes. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1988, nº 31, pp. 259-285.
- IZUZQUIZA, I. *La Sociedad sin Hombres. Niklas Luhmann o la teoría como escándalo*. Barcelona: Anthropos, 1990.
- LÓPEZ GARRIDO, D. *La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista*. Madrid: Editorial Crítica, 1982.
- LUHMANN, N. *Sociedad y Sistema: La ambición de la teoría*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica/I.C.E.- Universidad Autónoma de Barcelona, 1990.
- LUHMANN, N. *Teoría Política en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza Universidad, 1994.
- LUHMANN, N. *Introducción a la Teoría de Sistemas*. México D.F.: Universidad Iberoamericana, 1996.
- LUHMANN, N. *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Barcelona/México D.F.: Anthropos/Universidad Iberoamericana, 1997.
- LUHMANN, N. *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*. Barcelona: Anthropos/Universidad Iberoamericana/Centro Editorial Javerino, 1998.
- LUHMANN, N.; DE GIORGI, R. *Teoría de la Sociedad*. México D.F.: Triana Editores/Universidad Iberoamericana, 1998.
- LLEIXÀ, J. *Cien años de militarismo en España*. Barcelona: Anagrama, 1986.
- MARISTANY, L. *El gabinete del Doctor Lombroso (Delincuencia y fin de siglo en España)*. Barcelona: Anagrama, 1973.

- NAVAS, A. *La teoría sociológica de Niklas Luhmann*. Pamplona: Ediciones Universidad de Navarra, 1989.
- O'CONNOR, J. *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Edicions 62/Ediciones Península, 1981.
- PESET, J. L. *Ciencia y Marginación. Sobre negros, locos y criminales*. Barcelona: Editorial Crítica, 1983.
- PRIETO, E. El derecho y la moderna teoría de sistemas. In DOMÍNGUEZ, J. L.; RAMOS, M. A. (Coords.). *La joven sociología jurídica en España. Aportaciones para una consolidación*. Oñati: Instituto Internacional de Sociología Jurídica, 1998, pp. 105-128.
- RECASENS, A. Desenvolupament policial i societat a l'Europa del segle XIX. *L'Avenç*, 1986, n° 97, pp. 40-45.
- RECASENS, A. Violencia policial y seguridad ciudadana. In AA.VV. *Imágenes del control social*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 1994, pp. 51-79.
- RECASENS, A. La seguridad y el modelo policial español. In AA.VV. *XII Seminario Duque de Ahumada. "Seguridad y Estado Autonómico"*. Madrid: Ministerio de Justicia e Interior, 1996, pp. 45-63.
- RECASENS, A.; DOMÍNGUEZ, J. L. Aparato y espacio policial. In BERGALLI, R. (Ed.). *Control social punitivo*. Barcelona: M. J. Bosch, 1996, pp. 25-51.
- RECASENS, A.; DOMÍNGUEZ, J. L. La configuración del espacio policial contemporáneo. In AÑÓN, M. J.; BERGALLI, R.; CALVO, M.; CASANOVAS, P. (Coords.). *Derecho y Sociedad*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1998, pp. 589-608.
- RESTA, E. *La Certeza y la Esperanza*. Barcelona: Paidós, 1995.
- SÁNCHEZ, J. El Estado de bienestar. In CAMINAL, M. (Coord.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos, 1996, pp. 236-259.
- TEUBNER, G. Aspetti, limiti, alternative della legificazione. *Sociologia del Diritto*, 1985, vol. XII, n° 1, pp. 7-30.
- TEUBNER, G. Evoluzione giuridica ed autopoiesi. *Sociologia del Diritto*, 1986, vol. XIII, n° 2-3, pp. 199-214.
- VARELA, J.; ÁLVAREZ-URÍA, F. *Sujetos frágiles. Ensayos de sociología de la desviación*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1989.