

Implantación y evaluación del modelo de policía de proximidad en España: balance y perspectivas¹

AUDREY RABOT

Investigadora del Proyecto OISIN II en el Estado español

199

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo se propone efectuar un inventario de conocimientos sobre la policía de proximidad y su evaluación en España a través del análisis de dos experiencias particularmente significativas. El análisis de los desiguales resultados de *Policía 2000*, el proyecto más desarrollado de policía de proximidad en el ámbito nacional, reivindica una aplicación local de este modelo, ya que es en este ámbito, el local, donde se han logrado las experiencias más concluyentes. Y con el estudio de una de las reformas pioneras, en Sant Boi de Llobregat, obtenemos ciertas enseñanzas en materia de evaluación y de dirección de la policía de proximidad.

En España, la atracción por el modelo de policía de proximidad apareció con la transición democrática de la década de los años ochenta. Esta elección se justificaba por la necesidad de la policía de adquirir nuevos valores y una nueva legitimidad. El modelo de policía de proximidad ha sido, a partir de entonces, idealizado; ha sido un referente constante en todos los ámbitos —nacional, autonómico y local—, creando una competencia más o menos abierta entre los diferentes cuerpos de la policía, con la finalidad de medir cuál de ellos era el más avanzado en materia de proximidad. Esta admiración ha obstaculizado un verdadero análisis de las estrategias de proximidad, provocando que toda reflexión crítica fuera asimilada como una herejía o como parte de una conspiración antidemocrática y reaccionaria. Así, la policía de proximidad y su evaluación han sido objeto de muy pocos estudios en España. La policía de proximidad es, paradójicamente, el modelo dominante, pero ha sido poco cuestionado.

La participación española en un proyecto de investigación sobre una metodología común de evaluación de la policía de proximidad se enfrenta, por lo tanto, en pri-

1. Traducido del francés por Rita Goycochea Robles.

mer lugar, a un verdadero vacío en materia de estudios y de referencias bibliográficas. Asimismo, para apreciar el impacto de las reformas de la policía de proximidad en la institución policial se ha procedido a una investigación de tipo cualitativo a través de entrevistas con responsables y encargados de diferentes instituciones representativas de los intereses que se encuentran en juego.²

Por otro lado, el montaje de dispositivos y de políticas de proximidad ha ido acompañado, en España, por una problemática más global. Ésta involucra, paralelamente, la articulación de los cuerpos policiales en los diferentes niveles de gobierno, la organización global que los vincula y la competencia entre las diferentes organizaciones políticas que tienen filosofías divergentes en cuanto a la organización de la acción pública de seguridad. A partir de la evaluación policial que realiza la propia institución de la policía de proximidad, esta configuración particular del aparato policial español, consecuencia de su historia y de reformas iniciadas a partir de la transición democrática, debe ser tomada en cuenta al igual que la coexistencia de los tres ámbitos de administración independientes. Asimismo, para disponer de un panorama completo, se debe proceder a una evaluación de esos tres niveles: nacional, regional y municipal.

Aunque las policías autonómicas,³ surgidas con el proceso de descentralización, intenten desde su creación tomar cierta distancia con respecto a los modelos tradicionales de policía, presentándose, no solamente como cuerpos policiales de sustitución *sino también* como la base de un nuevo modelo de servicio para la sociedad, parecería que esos cuerpos policiales relativamente jóvenes no han implementado un verdadero programa de policía de proximidad. El propósito de este artículo —que es efectuar un doble inventario que comprenda los conocimientos actuales en materia de policía de proximidad y su evaluación en España— se limitará, en consecuencia, al análisis de las estrategias de proximidad y de su evaluación en el seno de las policías nacional y local.

2. *Policia 2000*, ¿LA RENOVACIÓN DE LA POLICÍA DE PROXIMIDAD?

La experiencia más significativa de implementación del modelo de policía de proximidad en el ámbito nacional reside en el proyecto *Policia 2000*, iniciado en

2. Se han realizado una docena de entrevistas entre febrero y marzo del 2003, siguiendo cuestionarios elaborados a partir de la parrilla de análisis común. En primer lugar, se han hecho entrevistas con representantes de los distintos cuerpos de Policía (nacional, autonómica y municipal) con el fin de conocer su concepción de la proximidad y su opinión sobre los diversos proyectos de policía de proximidad implementados. Asimismo, era necesario conocer la opinión de los sindicatos de policía, como la de los agentes de Policía en contacto directo con la población, para conocer su versión de la «proximidad». Por otro lado, en materia de metodología de la evaluación, las encuestas de opinión pública constituyen un instrumento de medida pertinente para intentar medir el impacto final del trabajo de la Policía. Se han realizado, por lo tanto, unas entrevistas con los diseñadores de la Encuesta de Seguretat Publica de Catalunya. Finalmente, era importante entender el punto de vista «político» de las personas que participan en el diseño de las políticas de seguridad.

3. Nos referimos a la *Ertzaintza* en el País Vasco y a los *Mossos d'Esquadra* en Cataluña; la tercera policía autónoma de España, la Policía Foral de Navarra, sólo ejerce funciones administrativas y concierne a la circulación.

1996, implementado por etapas a partir de 1998 y lanzado oficialmente en 1999.⁴ Considerando que los servicios ofrecidos a la población no estaban a la altura de los recursos humanos y materiales puestos a la disposición de la policía, el nuevo director de la Policía Nacional, Juan Gabriel Cotino Ferrer,⁵ se propuso el objetivo de cambiar radicalmente y de racionalizar esta administración con el fin de mejorar el servicio ofrecido al público y disminuir el sentimiento de inseguridad. Para ello, no trataba solamente de cambiar la imagen de la policía, sino las mentalidades y los conocimientos técnicos, teniendo en cuenta una coyuntura de austeridad presupuestaria que no permitía un aumento sustancial de efectivos.⁶

El proyecto, cuya concepción ha sido enteramente delegada a un grupo de expertos de grandes empresas españolas, privadas y públicas, retoma las técnicas del *management* moderno tal como: la dirección por objetivos, el condicionamiento de una parte de las retribuciones de los policías a la eficacia de su trabajo y el hecho de equiparar a los ciudadanos con clientes.

Los objetivos estratégicos de *Policía 2000* son tres. Corresponden al mejoramiento de la calidad de los servicios ofrecidos, al aumento del nivel de satisfacción tanto de los ciudadanos como de los policías y a la reducción de la delincuencia.

2.1 El apoyo de la tecnología

Para lograr esos objetivos se enfatizó la gestión y distribución de la información a través de la informática: más de nueve mil puestos de trabajo fueron informatizados y, paralelamente, se creó el *Sistema de Información Geográfico*. Éste pretende ser para el Cuerpo Nacional de Policía lo que la Compstat es para la Policía de Nueva York.⁷ En efecto, hasta entonces la infraestructura informática prácticamente no se había desarrollado en las zonas periféricas y sufría de una carencia de coordinación, mientras que la mayor parte de los archivos no estaban

4. A la llegada al poder del Partido Popular en 1996, el programa «Policía de proximidad» es el proyecto modelo de la Policía Nacional. Presentado como la base ideológica de las grandes reformas a realizar en el seno de la policía nacional para modernizarla y volverla más eficaz, el programa es implementado en el contexto de un fenómeno más global de transformación profunda de la administración pública en España, siguiendo las teorías neoliberales. Esta reforma ya había, sin embargo, madurado antes de 1996, ya que los diferentes gobiernos socialistas habían intentado en varias ocasiones llevar a cabo un acercamiento entre la policía y la población. La primera tentativa de implantación de un modelo de proximidad en el ámbito nacional había sido lanzada en 1982, la segunda en 1985, seguida de una nueva en 1994, presentando todas ellas resultados *cuestionables*.

5. Anteriormente responsable de seguridad de la ciudad de Valencia, Juan Cotino Ferrer proviene del mundo de la empresa.

6. CANTERO, 1997.

7. El Compstat (abreviación de *Compare Statistics*) fue creado después de reuniones en el departamento de Policía de Nueva York, a partir de 1994. Se trata de un sistema de recogida y tratamiento de información que permite disponer de datos diarios sobre la delincuencia para su utilización estratégica, en particular en la distribución de los agentes en los puntos «sensibles». Las reuniones entre todos los mandos de la Policía de Nueva York permiten luego el seguimiento de estas estrategias. Silverman, E.B., «El programa Compstat y la policía de distrito en Nueva York». *Revista Catalana de Seguretat Pública* n.º 10, junio de 2002.

actualizados. El programa introdujo, igualmente, una cierta novedad en los medios de transporte empleados por los policías de proximidad, con la adquisición de motos y la utilización de la fórmula de *renting*⁸ de autos, que permite renovar el 60% del parque de vehículos de la Policía Nacional logrando, al mismo tiempo, un ahorro calculado en cerca de 750.000 pesetas por cada vehículo, es decir 4.570 euros.⁹ Además, se creó el Servicio de Relaciones Ciudadanas, que pretende ser un verdadero elemento de contacto y de diálogo permanente con los ciudadanos y sus asociaciones. Finalmente, para evitar la espera disuasiva en las comisarías, se estableció un sistema de recopilación de quejas vía internet y vía telefónica.

2.2 Las nuevas técnicas de dirección

Los dos instrumentos más innovadores son, sin embargo, la dirección por objetivos y el sistema de motivación económica. En primer lugar, si la reducción de la delincuencia debe ser global, el programa selecciona igualmente los indicadores de eficacia, objetivos precisos y fácilmente medibles que deben alcanzarse. Fueron conocidos bajo el nombre de 6X6, seis ciudades,¹⁰ seis delitos¹¹ cuya tasa debía disminuir. La selección tuvo en cuenta los delitos más frecuentes en España y que contribuían, en gran medida, al sentimiento de inseguridad. Las seis ciudades, que aglutinan el 50% de la población española, representaban una muestra-piloto en 1999 previendo la extensión progresiva de este programa a todo el país hasta 2001.

En segundo lugar, se puso en marcha un sistema de motivación económica y profesional. Además de su salario, los policías recibían una retribución trimestral por productividad. Una parte de esta retribución se vinculaba a la reducción de la delincuencia y la otra estaba en función de la evaluación profesional trimestral del policía. Esta retribución podía representar un aumento de hasta el 15% de su salario base.

La implementación del programa se acompañó de un gran despliegue mediático que puso énfasis en las nuevas motos, utilizando fotografías tomadas con policías británicos, símbolo por excelencia de la policía comunitaria y democrática en el imaginario social.

Los primeros resultados oficiales de *Policía 2000* parecen demostrar el éxito del proyecto.¹² En 1999, un porcentaje importante de comisarías alcanzó el 100% de los objetivos fijados de la reducción de la delincuencia y, con todas las unidades

8. *Renting*. Modelo utilizado por algunas empresas, principalmente las privadas, conocido también como *leasing*, el cual permite la adquisición de unidades de vehículos a través de una renta a largo plazo que hace posible la compra al final del contrato [N. del T.].

9. Instituto de Estudios de la Policía, 1999.

10. Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Alicante, Málaga.

11. Disminución de la venta de drogas al menudeo, robo (tirón) en vía pública, robo a viviendas, robo de vehículos, robo en los vehículos y agresiones cometidas en la calle.

12. Instituto de Estudios de la Policía, Dirección General de la Policía, 1999.

reunidas, el nivel global de alcance de los objetivos fue del 76%. Además, encuestas de opinión pública revelaron que el 42,1% de los españoles pensaban que la seguridad pública había mejorado; sólo el 12,8% pensaban lo contrario.¹³ Paralelamente, la criminalidad se redujo un 6% en las seis ciudades donde se puso en marcha el programa 6X6.

2.3 Una deficiencia en los instrumentos de evaluación

Sin embargo, tanto en el caso de *Policía 2000* como desde un punto de vista general en España, se nota una carencia de los dispositivos de evaluación de los programas de policía de proximidad. Los principales instrumentos de evaluación son los indicadores tradicionales de la actividad policial, es decir, las estadísticas policiales sobre la delincuencia. Ahora bien, estas últimas se han mostrado poco adecuadas para evaluar la actividad de la policía de proximidad. En efecto, su eficacia se fundamenta, en gran medida, en la calidad de su relación con la población, mientras que esta relación tiene un lugar secundario para la policía criminal.¹⁴

Conviene, en consecuencia, ubicar la evaluación de estas experiencias en un marco político más amplio y reflexionar sobre las principales causas de este error de evaluación: por un lado, la ausencia de un método evaluativo eficaz; por el otro, el temor de hacer público un eventual fracaso.

En *Policía 2000*, los instrumentos de medición y de evaluación de los objetivos alcanzados se dividen en tres indicadores: 30% corresponden a la disminución de una categoría de delitos cometidos durante un período de tres meses, 40% al nivel supuesto de contacto con la población y a las informaciones recabadas, y 30% al nivel de la calidad del servicio ofrecido. El objetivo es evitar los ajustes locales a través de una presentación truncada de las estadísticas que intentaría relacionar el nivel de delincuencia general con un delito particular, sin vincularlos con los dos indicadores independientes, que son: las informaciones recabadas y el nivel de satisfacción del público.

A ello conviene agregar un sistema de reajuste de criterios. Si un sector trabaja bien, superando los objetivos previstos, se decide, no obstante, que el 30% de su actividad depende del trabajo de los demás. Esto determina el nivel de la recompensa eventual otorgada, ya que la idea del estímulo sigue siendo fundamental.

Asimismo, para medir objetivamente la producción de los indicadores descritos, el proyecto prevé aplicar sub-indicadores de rendimiento y de evaluación compartida tales como la iniciativa, la disposición al servicio, y el trabajo en equipo, que determinarán las causas de una u otra variación. Hay que subrayar también que esta dirección por objetivos obliga a todos los niveles jerárquicos territoriales (no es solamente el nivel más bajo el que rinde cuentas al nivel superior). De

13. La situación empeoró sólo para el 12,8% de los encuestados, mientras que en 1995 había mejorado para el 20% de ellos y había empeorado para el 43%. DÍAZ PINTADO-MORADELA, 2000.

14. MONJARDET, 1995.

esta manera, el modelo supra territorial debe estar igualmente regido por esta dirección. Debe aplicar, con la misma intensidad que los escalones infra territoriales, orientaciones claramente definidas sobre un período corto con el fin de que la exigencia sea compartida y uniforme.¹⁵

Sin embargo, a pesar de una aparente diversidad de los criterios de evaluación enunciados en el proyecto, que se acompañaba de un sistema de correctores, parece que, en la práctica, en la implementación de *Policía 2000* sólo se utilizaron las estadísticas sobre la delincuencia.

En efecto, los creadores del proyecto no previeron ningún método empírico para evaluar el objetivo de mejora en la calidad de los servicios. Lo que condujo a los sindicatos a afirmar que *Policía 2000* era, en realidad, sólo un medio de propaganda política. En cuanto al objetivo de aumento de satisfacción de los «clientes-ciudadanos», esa misma carencia impidió su verificación. Y, según los datos del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), la inseguridad fue, en 2001 y 2002, uno de los problemas que más preocupaba a la población española con respecto a los años anteriores.¹⁶

Sólo el tercer objetivo, la disminución de la delincuencia, parece que pueda ser medido *a priori* según las estadísticas policiales. Sin embargo, sin hablar siquiera de la «cifra oculta» de la delincuencia, las estadísticas de la policía reflejan sólo una parte de los hechos, sin ofrecer un panorama exhaustivo de la realidad delictiva oficial. Las razones son múltiples.

En primer lugar, el sistema de recopilación de información sobre la delincuencia sufre dificultades técnicas vinculadas con una carencia de información en ciertos ámbitos y con el empleo de códigos genéricos en otros, mientras que los datos oficiales tampoco reflejan la distribución territorial de la delincuencia. Dado que ésta es cuantificada sólo en el ámbito nacional, de las comunidades autónomas y de las provincias, los datos publicados por el Ministerio del Interior no permiten un análisis en profundidad de la distribución territorial de los delitos en España, lo cual impidió apreciar la eficacia de la actividad policial. Por otro lado, no existe coordinación entre los instrumentos de medición regionales, nacional ni, en su caso, de las grandes ciudades. Al mismo tiempo, las estadísticas policiales sobre la delincuencia son, inevitablemente, un instrumento aproximado para el evaluador puesto que han sido concebidas por y para la policía, de acuerdo con los parámetros que interesan a esta institución.¹⁷ En efecto, las diferentes maneras de medir el aumento o la disminución de la delincuencia son susceptibles de ser complacientes con la voluntad política.

Conviene, asimismo, interrogarse sobre, por un lado, la pertinencia del papel de la policía para medir la delincuencia, siendo ésta el órgano encargado de

15. FERRET, MAFFRE, 2000.

16. La respuesta a la pregunta: «¿Cuáles son, según usted, los tres problemas principales que existen actualmente en España?». Barómetros del CIS de 1999, 2000, 2001 y 2002.

17. Particularmente, en el marco de *Policía 2000*, el criterio utilizado es el de «casos resueltos», pero, es la policía misma la que decide si el caso está «resuelto», porque el «culpable» fue detenido o al menos identificado, independientemente de que se haya iniciado una acción legal o una eventual condena.

enfrentarse a la misma y, por el otro, sobre la fiabilidad de los instrumentos de control y de evaluación de los resultados del Proyecto. En este ámbito se delegó toda la responsabilidad a las estadísticas policiales. Ahora bien, hemos visto que una parte de la remuneración de los policías depende de la disminución o, por lo menos, del cese de la delincuencia en su sector. Este método provocó una manipulación de los resultados los dos primeros años de funcionamiento del Programa, que fue revelada posteriormente, de acuerdo con los altos mandos y con los sindicalistas de la Policía Nacional interrogados. La consecuencia «concreta» del sistema de motivación económica reside, de esta manera, en el importante cuestionamiento de los datos sobre la delincuencia de los años 1999 y 2000.

2.4 Una implementación inacabada de la reforma

205

Se pueden adelantar algunos argumentos por los cuales el proyecto no alcanzó los objetivos previstos. En primer lugar, la carencia de efectivos en el seno de la Policía Nacional durante los últimos seis años, en donde en promedio ha trabajado un 60% del personal (el *Plan de Lucha Contra la Delincuencia*, programa global de seguridad elaborado en 2002, reconoce implícitamente la falta de efectivos en la Policía Nacional, previendo un aumento de veinte mil efectivos¹⁸ para el período 2002-2004).

Por otro lado, parecería que los medios materiales no han seguido, al mismo ritmo, un proyecto tan ambicioso; las dotaciones presupuestarias destinadas a la policía pasaron de 0.63% del PIB en 1996 a 0.56 en 2002.¹⁹ Por otro lado, los sindicatos de la policía no estuvieron involucrados en la elaboración ni en la implementación del proyecto, de ahí que hubiera un apoyo y un compromiso mediocres en el programa. Parece, asimismo, que sólo los responsables de la policía recibieron sistemáticamente la formación necesaria, mientras que la de los policías sobre terreno no fue satisfactoria. En consecuencia, la relación de proximidad entre policías y ciudadanos no habría existido más que en casos concretos.

Sin duda, el programa *Policía 2000* también ha «pecado» de no diferenciar lo suficiente entre prevención general y respuestas específicas adaptadas a cada territorio. Si este proyecto, en resumen prometedor de acuerdo con todos los miembros de la Policía Nacional interrogados, no pudo aportar todos sus frutos, ha sido, en parte, a causa de una falta de adaptabilidad y de flexibilidad. Esto es particularmente cierto en lo que respecta al sistema inicial de dirección por objetivos, específicamente del programa 6X6, que se ha mostrado, al ser demasiado general, incapaz de adaptarse a las particularidades locales, con mayor razón al ser extendido a todo el territorio español.

Otra constatación: la ampliación de las atribuciones tradicionales de la policía tiene consecuencias en términos presupuestarios, y la implementación de un pro-

18. 12.825 agentes para la Policía Nacional y 7.175 para la Guardia Civil.

19. OBSERVATORIO de la Seguridad Pública, 2002.

grama de policía de proximidad demanda un alza en las inversiones. Éstas sirven, especialmente, para la recolección y el tratamiento eficaz de la información indispensable para la resolución de conflictos y para disponer del necesario número de agentes y de recursos tecnológicos. Contrariamente, la implementación de programas de policía de proximidad en España fue pensada en realidad para economizar.²⁰ En consecuencia, en un contexto de escasez presupuestaria, de carencia de recursos humanos y materiales, concretar una filosofía de proximidad en un plazo más largo que el inmediato, es decir, el del lanzamiento mediático del programa, parece imposible. Se retorna ineludiblemente a los antiguos métodos de trabajo para «hacer frente a lo más urgente».

Finalmente, el sistema de recompensas y de promoción de grado de los agentes de policía no fue pensado para valorar los elementos clave del programa *Policía 2000*, que son los policías de proximidad. Paradójicamente, los estímulos, la promoción en la jerarquía policial o la atribución de recursos y de material para las comisarías recompensaron a aquellos que lograron disminuir la tasa de delincuencia gracias al arresto o a la identificación de los delincuentes. Pero el trabajo de prevención consiste, precisamente, en minimizar el riesgo del delito. Este trabajo, al ser menos espectacular, más difícilmente cuantificable, aunque necesario para asegurar a la población un sentimiento de seguridad, está excluido de este sistema de motivación.

Después de numerosas polémicas sobre la eficacia del proyecto en el 2002, el director general de la Policía renunció con motivo de un reacomodo ministerial.²¹ Y a pesar de que las insuficiencias y el fracaso del proyecto no hayan recibido ninguna crítica pública, se hace cada vez menos referencia a él. Así, mientras que se encuentran numerosas alusiones sobre la policía de proximidad, sobre la policía de barrio, considerada ésta como una figura inherente a las policías municipales en el *Plan de Lucha contra la Delincuencia*, no se hace estrictamente ninguna referencia a *Policía 2000*. Otro proyecto, estaría pues, listo para remplazarlo.

De manera oficial, el programa *Policía 2000* continúa vigente bajo su estructura y denominación oficiales, y conserva también la dirección por objetivos y la motivación económica.

Los resultados heterogéneos del proyecto *Policía 2000* parecen ser consecuencia de una policía de proximidad impulsada desde arriba que difícilmente ha sabido adaptarse a una política de prevención local de la delincuencia, utilizando la expresión «policía de proximidad» como un «cajón de sastre» a riesgo de provocar una confusión entre la población y la organización policial sobre el verdadero fin que persigue. En efecto, si las prioridades de la implementación de los primeros proyectos de policía de proximidad, durante la década de los ochenta eran: el mejoramiento de la calidad de vida, las relaciones entre la policía y la población, así como la resolución de conflictos, en *Policía 2000*, el principal fin

20. Resumido por uno de los creadores de *Policía 2000* bajo la máxima «*More services with less expenditures*», más servicios y menos gastos. PIN Arboledas, 1999.

21. El director entrante Agustín Díaz de Mera y García Consuegra fue nombrado en junio del 2002.

anunciado —así como los medios para medir los resultados del programa—, está centrado en la cuestión de la lucha contra el delito y la reducción de los costes.

En consecuencia, existe a corto plazo una implementación infructuosa y, a largo plazo, el riesgo de abandonar el concepto de policía más «democrática» por no saber definirlo ni fijar sus límites.

Existe otra policía de proximidad caracterizada por una política policial centrada, de manera pragmática, en la división de tareas locales y la implementación de asociaciones reales y de seguimientos entre la policía y otras instituciones que actúan en la prevención de desórdenes urbanos. Es en el ámbito de las policías municipales donde se han encontrado las experiencias más concluyentes.

3. LA REFORMA DE SANT BOI DE LLOBREGAT O LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA PROXIMIDAD TERRITORIAL Y CONCEPTUAL

En Sant Boi de Llobregat —situado en los alrededores de Barcelona, onceava ciudad de Cataluña con 85.000 habitantes—, la reforma que permitiría la implementación de un proyecto de policía de proximidad comenzó hace seis años, bajo la dirección de Jordi Samsó, Director de Servicios de la ciudad e Intendente de la Policía Municipal.²² Se trataba de dar a la Policía Municipal una mayor posibilidad de integrarse en la sociedad convirtiéndose en un verdadero interlocutor para la población. La reforma comenzó con la definición de lo que se entiende por el término de policía de proximidad: una filosofía que involucra a todo el cuerpo de policía, cuyo elemento clave es el policía de barrio. En efecto, según Jordi Samsó, habría sido un error hablarle a la población de «policía de proximidad», ya que esta última no es especialista ni en técnica ni en teoría sobre la policía sino simplemente demandante de un servicio público que ya conoce, el de «policía de barrio».

La demanda de implantación de un sistema de policía de barrio que provenga de la Alcaldía así como la definición de objetivos concretos, de prioridades y de modalidades de la reforma fue dejada a cargo de la dirección de la policía. Esta última tuvo en cuenta las experiencias anteriores de implementación de estrategias de policía de proximidad y de las polémicas engendradas por la admiración hacia ese modelo después de la transición democrática. En efecto, en los años ochenta, frecuentemente se habrían conformado con delimitar en un cierto territorio zonas adaptadas para patrullar a pie y «sembrar» policías de barrio. Este procedimiento funcionó muy poco por la falta de medios y de tecnología para asegurar el seguimiento de la información.

No obstante, se tenía que tener en cuenta que si bien toda la población deseaba ver «más policías», no existía un consenso en cuanto a las funciones que estos debían desempeñar.

22. Se realizaron varias entrevistas con Jordi Samsó y Albert Vilatarsana, subinspector y coordinador del servicio «Seguridad pública y protección civil» de Sant Boi de Llobregat, entre febrero y septiembre del 2003, en el Ayuntamiento, la comisaría municipal de Sant Boi y la Escuela de Policía de Cataluña.

Finalmente, el disponer de más policías sin una reorganización preliminar de la institución sólo habría conducido a reforzar la insatisfacción de la población y de los mismos policías. Había además, que encontrar un equilibrio entre un número suficiente de policías y la búsqueda de un apoyo tecnológico. No se trataba tanto de dar a un policía la responsabilidad de un territorio como de crear un sistema de información que ellos pudieran utilizar.

La dirección de la policía municipal de Sant Boi emprendió entonces la elaboración de un sistema de codificación y de clasificación, no solamente de los delitos sino también de todas las intervenciones de los agentes de la Policía Municipal en el territorio. Hasta entonces, todas las intervenciones de los agentes de Policía estaban registradas en papel, sin ningún sistema de codificación.

208

Fueron necesarios dos años para concebir el sistema de información y un tercero para consolidarlo. Rápidamente, este último se mostró útil para los policías que podían aportar respuestas a la población sobre demandas concernientes a una intervención determinada y, si era necesario, transmitir más rápidamente la información hacia los otros servicios de la alcaldía involucrados.

Se tardaron dos años para que el sistema de información fuera fiable. Al principio de la experiencia, hubo algunas tentativas, y no era seguro que todos los agentes registraran la información necesaria; posteriormente, el sistema se fue alimentando cada vez más y, si al principio se contaban alrededor de trescientas fichas sobre las intervenciones, después de dos años se contaron cerca de dieciséis mil, lo que permitió percibir tendencias no sólo para evaluar el número de delitos denunciados, sino también el número de intervenciones realizadas a iniciativa de la policía, o a solicitud de la población. Con ello se constató que la mayoría de las intervenciones evidenciaban la iniciativa de la policía, lo que significó que los policías municipales efectuaban una misión preventiva que debía ser evaluada de manera positiva.

Por otra parte, para que la reforma fuera aceptada por los policías se puso énfasis en la comunicación y en una explicación detallada de todas las decisiones que se tomaron, sobre todo en lo referente a la distribución del personal en los servicios.

Asimismo, se otorgó mayor importancia a la formación de policías en materia de relaciones con la comunidad. En efecto, según Jordi Samsó, el 80% de los problemas entre los policías y la población no serían imputables a una mala aplicación de los procedimientos, sino a una mala comunicación. Todo el personal fue pues, sensibilizado sobre este problema, con un acento especial en la formación de los policías de barrio. El primer año, se impartió un curso básico de ciento veinte horas para todas las personas que no habían recibido formación en la Escuela de Policía de Cataluña, con el fin de homogeneizar la formación de base. Después, fueron cursos de cuarenta horas que trataban diferentes aspectos de las relaciones con la comunidad. En esta etapa, se plantearon los principales problemas con los altos mandos de la Policía Municipal, que no siempre habían recibido la formación inicial adecuada para dirigir su equipo de acuerdo con la reforma. Entonces se les convocó para una formación de alrededor de ciento veinte horas.

3.1 La «reinserción» del policía de barrio en el seno de la comunidad

Desde la implementación de la reforma de la Policía Municipal, se constató que los policías de un mismo distrito trabajaban más o menos independientemente del policía de barrio. Por tanto, se procedió a una reorganización a fin de que en todos los niveles, este último fuera reconocido como uno de los puestos más importantes, por ser el que mejor conoce su territorio. Según Jordi Samsó, se podría, por analogía, comparar al policía de barrio con el médico general y a las otras unidades de policías con especialistas; el primero detecta, por su propia iniciativa o como consecuencia de demandas derivadas de consejeros municipales o de miembros de la Junta de Barrio, un problema de seguridad particular en un barrio y alerta a los otros policías.

De la misma manera, ha sido necesario introducir al policía en el interior de la comunidad para que sea claramente identificado como el policía de barrio, es decir, como un interlocutor ante la población.

En cada uno de los seis distritos de Sant Boi, se encuentra un regidor de barrio cuyo superior directo es el alcalde. Un «técnico dinamizador de barrio», que trabaja en el «Casal de Barrio» donde ejercen también las diferentes entidades sociales, lo asiste para las cuestiones relativas a la seguridad. Está encargado de recibir los reclamos de la población y se entrevista cada día con el policía de barrio. Evidentemente, éste informa también a sus superiores de la policía, lo que permite una coordinación no solamente entre los diferentes servicios de la Alcaldía, sino también entre los diferentes policías de barrio.

El regidor de barrio se reúne al menos una vez al mes con los representantes del vecindario (asociaciones de vecinos, de comerciantes, de padres de familia, etc.) durante el Consejo de Barrio. El policía de barrio, que ha sido físicamente presentado durante alguna de esas reuniones, es llamado a participar cada vez que un problema concerniente a la seguridad está en el orden del día. Se prevé igualmente en el plan de comunicación de la reforma que los policías se presenten por su propia iniciativa cada tres meses en los Consejos de Barrio para rendir cuentas sobre la situación de la seguridad. De ello resulta un aumento en la satisfacción de la población presente en esas reuniones, la cual se siente tomada en cuenta así como los policías quienes son valorados por esta disposición, cuando un programa de policía de proximidad comienza a aportar sus frutos.

La Junta Local de Seguridad, presidida por el alcalde, con la participación de policías nacionales y de policías municipales, también es buena ocasión para preparar las estadísticas sobre la seguridad y debatirlas. El material utilizado sirve a continuación para presentar y explicar el panorama de la seguridad en los Consejos de Barrio.

Otro elemento también muy importante señalado por el principal creador de la reforma, en estas Juntas, es el hecho de explicar a la población lo que hace la policía para mejorar la calidad de vida de un barrio o de una ciudad, pero también se llama la atención sobre las limitaciones de sus intervenciones. Conviene «proteger» al policía de barrio, principalmente al defender su posición durante los Consejos de Barrio. En efecto, con la introducción del policía de barrio se corre el

riesgo de generar grandes expectativas a las que la policía no puede responder. Si no se ubican las cosas en su justa medida, existe el riesgo de incomprensión y decepción por parte de la población y de la propia organización policial.

3.2 Los instrumentos operacionales de la reforma: el apoyo de la tecnología

Los instrumentos prácticos operacionales de implementación de la reforma han consistido en un ligero aumento y una redistribución del personal y, sobre todo, de los instrumentos tecnológicos. El personal aumentó el 20% (de ochenta y cinco hasta cien policías municipales) compensando parcialmente una disminución de los horarios de los policías en ejercicio. Por otro lado, se ha concertado un acuerdo con los sindicatos que consiste en una mejora de los salarios y el aumento del personal, en retribución de cambios en la organización debidos a esta reforma.

Las tareas administrativas han sido objeto de concesión, particularmente la central de comunicación, dirigida desde 2001 por el personal de una empresa privada, formada bajo la tutela de la Policía Municipal. Paralelamente, dos unidades fueron creadas dentro de la Policía Municipal: la unidad de policía de barrio (doce policías y dos mandos superiores) cuyo horario corresponde a la apertura de los comercios y a la mayor presencia de población en las calles (de 8 h a 13 h y de 14.30 a 20 h) y las unidades de servicios especiales (*ídem*), que tienen como misión apoyar a la policía de barrio, realizar controles de radar y seguridad ciudadana, protección de personalidades y apoyo en general. A parte quedan los servicios ordinarios para protección de edificios, demandas de ciudadanos (servicios a domicilio), grúas, motoristas, atestados etc.

Por otra parte, un sistema GPS²³ de posicionamiento de las unidades en el territorio debe ser puesto en funcionamiento en breve. Este sistema no será solamente un modo de controlar las rutas y las zonas donde están presentes los policías, sino que verificará la adecuación de su presencia a las necesidades y a las demandas expresadas; finalmente, éste será, además, un sistema de seguridad para el policía, ya que le asegurará un refuerzo inmediato si necesita ayuda.

En tercer lugar, el policía de barrio debe manipular una gran cantidad de información para poder responder a las demandas de la población. Éste dispone desde 2002 de un ordenador de bolsillo PDA que le permite acceder a un banco de datos y a un programa detallado de todas las intervenciones que debe realizar durante su jornada.

De esta manera, para Jordi Samsó el uso de la tecnología no es solamente compatible con la filosofía de la policía de proximidad, sino necesario para su implementación.

La reforma que involucra a la Policía Municipal de Sant Boi se está ampliando desde hace dos años a todo el sistema de mantenimiento de la ciudad con el

23. GPS: sistema de navegación y de localización vía satélite por sus siglas en inglés (*Global Positioning System*) [N. del T.].

«equipo de mantenimiento de barrio», siguiendo la teoría de *broken window* (cris-tales rotos). En efecto, numerosos problemas a los que la policía de proximidad ha de dar una respuesta se deben a una falta de mantenimiento de la ciudad, zonas verdes, iluminación pública, etc. Se ha creado una Comisión de Mantenimiento que reúne a todos los consejeros municipales, el responsable de la policía y el responsable de mantenimiento de la ciudad para tratar globalmente, en el seno de la Alcaldía, problemas que afectan a la seguridad.

3.3 Un sistema de evaluación que demanda más «subjetividad»

El órgano de seguimiento de la reforma es la rama política, es decir, la Comisión de Gobierno formada por el alcalde y los consejeros municipales.

En un principio, no se había sido previsto ningún sistema de evaluación. Posteriormente, gracias al sistema de codificación de delitos y de intervenciones de los policías elaborado en Sant Boi donde las intervenciones de cada agente fueron clasificadas por rubro (ver cuadro 1) y donde el número de intervenciones fue registrado agente por agente, así como otras informaciones personales (horas extras, etc.)— se pudo comparar el «rendimiento» individual del agente y la tasa de intervención general de la Policía Municipal de Sant Boi para cada tipo de intervención (ver cuadro 2). En cuanto a la promoción de los agentes, se hace, entre otras formas, de acuerdo con un informe de su superior directo, basándose no solamente en las actas sino también todas las intervenciones realizadas por los agentes.

Cuadro 1. *Policía Municipal de Sant Boi de Llobregat, marzo 2003. Conjunto de operaciones tomadas en cuenta para la evaluación individual de los agentes de policía.*

Intervenciones
Intervenciones seguidas de detención
Vehículos retirados por grúas
Actas Subdelegación de Gobierno
Actas de infracciones al Código de circulación
Actas SCT
Incidentes de trabajo
Horas extras

Cuadro 2. *Intervenciones del agente*

Accidentes de tráfico	57	66	11	51	
Refuerzos	62	139	29	80	2
Amenazas	3	6	2	4	1
Asistencia	27	32	5	13	1
Atentados/Resistencia	1		1		1
Ayuda	25	43	17	34	4
Averías en la vía pública	26	27	14	31	2
Conflictos familiares	5	9	1	9	2
Destrucción y degradación de bienes	24	21	14	28	7
Infracciones al Código de circulación	3	7	6	15	1
Quejas	71	83	591	157	96
Drogas, infracciones	1	1	1		1
Robos	6	6	6	2	2
Infracciones Subdelegación de Gobierno	34	30	19	12	12
Heridas	3	3	3	3	1
Atentados a la moral		3		2	
Faltas al Código civil	104	144	60	109	8
Personas en peligro	12	8	6	4	
Prevención de la seguridad de los caminos	30	11	8	3	5
Regulación de la circulación	13	36	17	42	1
Robo a viviendas	16	13	9	16	2
No codificado		1			
Servicio tráfico	77	89	25	67	1
Total 1999: 651		Total 2001: 888		Total 2003: 156	
Total 2000: 831		Total 2002: 748			

Sería necesario, según Jordi Samsó, modificar el sistema de evaluación individual de los agentes para tener en cuenta una serie de elementos más subjetivos (¿cómo ejecuta su trabajo el agente, cuáles son sus actitudes, cómo representa al servicio?, etc.). Estos elementos serían objeto de una evaluación por parte de todos los superiores de este agente.²⁴ Otros interlocutores deberían, asimismo, intervenir en esta apreciación, particularmente los responsables políticos de cada distrito (es sobre todo buena señal cuando el *regidor de barrio* insiste en conservar «su» policía de barrio y esto debería ser consignado y tomado en consideración).

24. Este sistema ya se utiliza en otra ciudad de Cataluña, Mataró, en el *Pla General d'Avaluació* de los Mossos d'Esquadra.

Por otro lado, ha habido una propuesta de «Carta de Servicio» que permite proponer compromisos y verificar su cumplimiento a través de encuestas de opinión. Un sistema de evaluación global de los servicios de la Policía Municipal ha sido pues, elaborado bajo la forma de un cuestionario (vid. cuadro 3) que será aplicado por teléfono a partir de 2004 a las instituciones que han establecido contacto con la Policía Municipal. Este registro, que comprende preguntas sobre la rapidez de la respuesta y el trato hacia el usuario, desde la llamada que éste hizo a la central telefónica de la Policía Municipal hasta la intervención policial propiamente dicha. Cada etapa se puntúa en una escala de cinco colores, lo que facilita la lectura (vid. cuadro 4).

Cuadro 3. Actas Subdelegación de Gobierno (Estadísticas de 2001)

Actas Subdelegación de Gobierno 2001	Total interv.	Número de agentes	Máximo de denuncias/ agente	Promedio	Denuncias del agente
Consumo/Tenencia de cocaína	101	27	12	3,7407	12
Consumo/Tenencia de drogas químicas					
Consumo/Tenencia de hachís	440	53	69	8,3019	41
Cons./Tenencia de estupefacientes	8	8	1	1	1
Consumo/Tenencia de otros	10	9	2	1,1111	1
Desobediencia y desorden en la vía pública	42	22	5	1,9091	3
Insultos al agente	55	26	8	2,1154	5
No codificado	10	9	2	1,1111	1
Tenencia de arma blanca	126	39	11	3,2308	8
Simulación de tenencia de un arma	18	14	3	1,2857	1
Tenencia de armas, otros	57	30	6	1,9	6
Objetos/Documentos encontrados	2	2	1	1	1

Cuadro 4. Proyecto del registro de evaluación global de la policía municipal a través de encuestas telefónicas de las instituciones en contacto con la policía municipal.

Fecha:	Intervención:		Agentes:		
Edad:	- de 25 años	25-34 años	35-44 años	45-59 años	+ de 60 años
Cuando usted llamó a la policía municipal, el operador descolgó	En menos de 20 s	20-30 s	Ocupado la primera vez	Ocupado 2 veces	Más de 2 veces
Los operadores le trataron de manera educada, cordial y correcta	Totalmente de acuerdo	De acuerdo		En desacuerdo	Absolutamente en desacuerdo
Después de su llamada, los agentes se presentaron en (minutos)	Menos de 6 min	6-12 min	12-18 min	18-30 min	Más de 30 min
Usted considera que los agentes se presentaron	Muy rápidamente	Rápidamente	Normalmente	Tarde	Muy tarde
Los agentes fueron cordiales y correctos con usted	Totalmente de acuerdo	De acuerdo		En desacuerdo	Absolutamente en desacuerdo
Los agentes mostraron interés por su problema	Totalmente de acuerdo	De acuerdo		En desacuerdo	Absolutamente en desacuerdo
Los agentes intentaron resolverlo o le han informado de qué hacer	Totalmente de acuerdo	De acuerdo		En desacuerdo	Absolutamente en desacuerdo
<p>Evalúe de 1 a 10 la intervención de los agentes</p> <p>Evalúe de 1 a 10 el servicio ofrecido por la policía municipal</p> <p>¿Cómo cree usted que podemos mejorar nuestro servicio?</p> <p>Puntuación</p> <p>5: Nivel de excelencia</p> <p>4: Nivel de calidad</p> <p>3: Nivel crítico</p> <p>2: Nivel de «no calidad»</p> <p>1: Nivel de «no calidad» con grandes deficiencias</p>					

De acuerdo con la encuesta de satisfacción que realiza la Alcaldía entre los ciudadanos cada cuatro años, de la cual la última publicación de resultados data de 1998,²⁵ la policía «obtuvo la calificación mínima» de 5.4 sobre 10.²⁶ No obstante, con respecto a la evaluación de los cambios logrados, aún quedan, según Jordi

25. Debido a un reciente cambio político en la alcaldía de Sant Boi de Llobregat, los resultados de la encuesta de opinión de 2002 no se hicieron oficiales.

26. Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat. *Enquestes de satisfacció*. METRA Seis, 1998.

Samsó, muchas cosas por hacer, especialmente sobre temas como las actitudes, el uso de la tecnología y la mejora del rendimiento. Sin embargo, no se puede acelerar la reforma, ya que cada uno de los cambios implicados por esta transformación estructural y tecnológica debe ser asimilado y «digerido» por los policías.

4. CONCLUSIÓN: POR UNA IMPLEMENTACIÓN LOCAL DE LA POLICÍA DE PROXIMIDAD

Comparando los elementos constitutivos de *Policía 2000* y los de la reforma implementada en Sant Boi de Llobregat, se manifiesta que los dos programas presentan numerosos instrumentos en común para alcanzar los objetivos estratégicos preestablecidos, particularmente el poner énfasis en la informatización y la coordinación de datos, el uso de nuevas tecnologías, la formación y la comunicación, la organización de reuniones regulares para analizar la evolución del programa así como el acercamiento de los policías de barrio con la población reforzando los vínculos con las instituciones representativas, especialmente los consejos de barrio. Así, con excepción de la motivación económica, innovadora y propia de la *Policía 2000*, en cuanto a la concepción, esos programas están lejos de ser profundamente antinómicos. No es, por cierto, una casualidad que el director de la Policía Nacional, Juan Cotino Ferrer, haya querido aplicar las medidas que él había implementado con éxito cuando era director de la policía municipal de Valencia.²⁷

Conviene, por consiguiente, interrogarse sobre la implementación de estos programas de policía de proximidad. En la actualidad, aunque el análisis del funcionamiento de tales programas no permite sacar conclusiones definitivas sobre «lo que funciona» o no en el caso español, se entrevén, sin embargo, ciertos elementos de respuesta. Particularmente la importancia del ámbito local en su implementación.

En efecto, las necesarias descentralización y simplificación burocrática que van de la mano con este tipo de programas implican muchos problemas para su implementación en el ámbito nacional.

Al contrario, la escala local facilita ampliamente la colaboración entre la policía municipal y los otros servicios municipales. Y, gracias al contacto cotidiano entre alcaldías y ciudadanos, el vínculo entre policía municipal y policía de proximidad es evidente, lo cual constituye una motivación importante para estas administraciones. En el caso de las experiencias más avanzadas de implementación «pensada» de una estrategia de policía de proximidad en el ámbito municipal, la evaluación por parte de la población y de los otros servicios en relación con esta última es facilitada por la «recuperación» directa hacia la Alcaldía, así como por una aplicación más cómoda de las encuestas de satisfacción a esta escala.

Al mismo tiempo, la implementación de la policía de proximidad a escala local

27. PIN ARBOLEDAS, J.R. 1999.

permite una mayor adaptabilidad de los criterios de implementación de la filosofía general en los diferentes ambientes. En efecto, una ciudad industrial es diferente a una ciudad turística, lo mismo que un barrio central lo es de un barrio de la periferia en una misma ciudad. Y la policía se encuentra ante comunidades muy diversas, que no se caracterizan solamente por contextos culturales y socioeconómicos distintos, sino que tienen también prioridades y una concepción del mantenimiento del orden diferentes. Entonces se manifiesta que, incluso en una sola ciudad, es difícil aplicar una política única y homogénea. Si las líneas directrices de las estrategias de prevención pueden ser idénticas, la respuesta policial a un problema específico debe adaptarse al contexto local.

Las policías locales han desarrollado exitosamente numerosos avances en materia de seguridad pública. De hecho, las primeras experiencias de policía de proximidad en España las iniciaron las policías municipales²⁸ y numerosos documentos oficiales toman a estas últimas como referencia para el modelo de policía de proximidad. En efecto, esas experiencias, gracias a su capacidad de auto-organización, han sabido utilizar sistemas que han sido, posteriormente, recogidos en el ámbito nacional, particularmente por el programa *Policía 2000*.

Existe también una cierta reivindicación por parte de los policías, ya sean municipales, nacionales o autonómicos, de una división de tareas de la policía en el territorio; la policía local o municipal se encargaría de misiones ligadas a la policía comunitaria, a las cuales se adapta más fácilmente, y las policías nacionales o autonómicas se ocuparían principalmente de misiones de investigación y de represión. Esta división permitiría un mayor rendimiento del trabajo policial, al mismo tiempo que facilitaría la evaluación a escala local, con criterios adaptados al medio.

A la hora de pensar, de ejecutar y de evaluar las estrategias de proximidad, se pone en evidencia la importancia del factor local en las políticas de prevención de la delincuencia.

BIBLIOGRAFÍA

- CANTERO, S. «La policía de proximidad ya camina». *Policía*, núm. 159, 1997, p. 20-25. CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS. *Barómetros*, 1999 a 2002.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS DE LA POLICÍA. DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA. *La Policía auditada* [documento interno], 1999.
- DÍAZ-PINTADO MORADELA, P. «Policía 2000: ventana al futuro». *Policía*, núm. 144, enero 2000, p. 17-51.
- FERRET, J.; MAFFRE, P. «L'usage de la notion de police de proximité en Espagne : indice d'une mutation inachevée». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, núm. 39, 2000, p. 77-101.
- MONJARDET, D. *Évaluer, certes, mais quelle police?* Coloquio sobre la evaluación del rendimiento policial. Montreal, 1995.

28. En la alcaldía de Madrid en 1981.

OBSERVATORIO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA. «Programa Policía 2000: el final de un invento o el fracaso de una operación». *Boletín del Instituto de Estudios de Seguridad y Policía*, núm. 9, enero de 2000.

PÉREZ PÉREZ, J.M. «La policía de proximidad en España». *Revista de Documentación del Ministerio del Interior*, núm. 12, enero-marzo de 2001.

PIN ARBOLEDAS, J.R. *How is a change process organised? Leadership The Spanish «Cuerpo Nacional de Policía Case»*. Madrid: IESE, octubre de 1999.