
LA PLANIFICACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD. EL PLAN GENERAL DE SEGURIDAD DE CATALUÑA

JESÚS SOLORES ARROYTA

Psicólogo y técnico en seguridad. Jefe del Gabinete de Seguridad del Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación de la Generalitat

SANTIAGO COSTA ARRANZ

Polítologo y técnico del Gabinete de Seguridad del Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación de la Generalitat

Los cambios legislativos, en especial la Ley 4/2003 de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, han generado un marco en el que la planificación se presenta como un elemento fundamental en el diseño y la ejecución de las políticas públicas de seguridad. Desde esta perspectiva ya se han elaborado los dos planes de seguridad de Cataluña, con el objetivo de mejorar las estrategias de intervención en seguridad desde un punto de vista integral.

Este nuevo marco no está exento de situaciones complejas, el diagnóstico de las cuales mejorará a medida que se avance en los procesos de planificación. El presente artículo describe y analiza estos instrumentos de medida, y a su vez reflexiona sobre la planificación en materia de seguridad en Cataluña.

Changes in legal regulation, especially the law 4/2003 of public ordering of the security system of Catalonia, have introduced a framework in which planning is presented as fundamental to design and execute security public policies.

From this point of view two Security Plans have been elaborated in Catalonia in order to improve the intervention strategies in the field of security from a comprehensive perspective.

This new framework is not free from complex situations which diagnosis would improve as the planning process advances. This article describes and analyses these measurement tools and also reflects on the security planning in Catalonia.

1. LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y SU PLANIFICACIÓN

La política seguridad son el conjunto de objetivos, decisiones y de acciones dirigidas a proteger a las personas y los bienes de cualquier tipo de violencia ilegítima y a minimizar o prevenir las consecuencias de las calamidades naturales y/o tecnológicas, así como garantizar la convivencia pacífica entre la ciudadanía. Por eso, el sistema de seguridad de Cataluña se debe planificar para dar una visión unitaria e incorporar las acciones de las diversas administraciones competentes en esta materia, que en cualquier caso deben actuar bajo los principios de cooperación, colaboración, lealtad institucional y auxilio mutuo.¹

1. Ley 4/2003 de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña.

Desde esta perspectiva, la función de las administraciones se centra en la provisión de un servicio público. La garantía del derecho a la seguridad y su exigibilidad por parte de la ciudadanía requiere que la Administración plantee su actuación en este campo no como una sucesión de actuaciones puntuales, sino en los términos de un servicio público sistemático y concebido de forma integral, con políticas proactivas y reactivas.

El Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación de la Generalitat de Cataluña (DIRIP), siguiendo los preceptos del Estatuto de autonomía y del resto de la legislación vigente, tiene como misión garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades de todo el mundo, como base de una convivencia pacífica y democrática, prevenir y minimizar situaciones de riesgo, y gestionar emergencias.

En este escenario se sitúan las políticas públicas de seguridad dentro del ámbito de las políticas sociales, con especial atención a las personas en situación de mayor vulnerabilidad. Todo esto con el objetivo de ofrecer un servicio público de calidad, basado en la proximidad y la responsabilidad, la profesionalidad, la eficiencia de sus instrumentos y la mejora de la participación ciudadana, así como el consenso y la corresponsabilidad con el resto de las administraciones y en especial con el mundo local, en la elaboración y en la aplicación de estas políticas.

Planificar supone analizar y estudiar los objetivos propuestos, así como la forma en que se conseguirán; es una herramienta de acción para decidir qué vamos a hacer y para quién lo hacemos; supone, en consecuencia, crear una o varias estrategias de actuación. Crear un plan tiene muchos beneficios, desde el punto de vista de la prevención, pero sobre todo aclara muchas dudas de cuál es el camino y cuáles son las prioridades.

Toda organización debe ordenar su funcionamiento obedeciendo a unos objetivos establecidos previamente y estipulados en una planificación. Una parte muy importante es la creación de instrumentos que ayuden a alcanzar los objetivos y a medir su grado de cumplimiento, así como los resultados obtenidos. Si tuviésemos que hacer un símil de la planificación, diríamos que es como la locomotora de un tren que arrastra al resto de actividades y si ésta no funcionase, los vagones se quedarían parados.

Las decisiones que tomamos hoy marcarán el rumbo que llevaremos mañana. Por eso, excepto si nuestras decisiones de hoy forman parte de un futuro planificado, sólo serán conjeturas y orientaciones contradictorias y posiblemente sin utilidad.

No existía mucha experiencia en el momento de planificar de forma integral la seguridad, pero no se podía iniciar un camino en esta dirección sin estudiar las experiencias de otros países, con el objetivo de aprender y posteriormente introducir los elementos distintivos de nuestra realidad particular en la planificación de la seguridad, con mucha humildad y con ganas de avanzar con la ciudadanía en la construcción de un nuevo modelo de seguridad.

1.1 PLANIFICACIÓN EN SEGURIDAD DE OTROS PAÍSES²

No es fácil encontrar elementos de planificación en seguridad en nuestro entorno inmediato, aunque existe más costumbre que en Cataluña para planificar sobre los instrumentos de seguridad (cuerpos de policía, bomberos...) que no desde una perspectiva global de las políticas públicas de seguridad. A continuación se detallan algunos ejemplos:

En Francia,³ además de las diversas legislaciones sobre seguridad,⁴ han diseñado algunos instrumentos de cooperación en esta materia, como son entre otros, el Consejo de Seguridad Interior (estatal, departamentales y municipales) y los conocidos contratos locales de seguridad,⁵ que han tenido diversas y muy variadas experiencias. Pero donde sí se puede hablar de una planificación concreta y muy detallada es sobre seguridad civil.⁶

En el Reino Unido⁷ existe una tradición histórica de planificación en seguridad, fundamentalmente centrada en la policía, tanto desde el punto de vista del *parternariado*⁸ como de la influencia del principio *value for Money* (coste-beneficio). Recientemente, en el último Plan nacional, además de la influencia de la amenaza terrorista, está presente el *Citizen Focus*, que dirige sus instrumentos hacia la satisfacción del usuario. Los últimos planes conocidos son: el Home Office Strategic Plan 2004-2008, el National Policing Plan 2005-2008 y el National Community Safety Plan 2008-2011, que responden a los criterios planteados con anterioridad pero que básicamente son planes de actuación de la policía y como ésta se relaciona con la sociedad.

En Bélgica,⁹ a partir de la Ley de reorganización de la Policía (1998), que supuso una remodelación en todos los sistemas, tanto de la organización como de la planificación de la policía de ese país, se aprobó el Plan Nacional de Sécurité 2008-2011 (este es el tercer plan conocido). Se trata únicamente de un Plan de Policía, a pesar de su nombre (con alguna intervención de la justicia) y marca las pautas de los planes locales de seguridad, muy importantes en la nueva organización policial del país.

Finalmente, en Québec¹⁰ también ha habido reformas legales en el campo de la seguridad que han implicado una reorganización y una planificación de la seguri-

2. Para más información recomendamos los libros *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure y Security and Democracy*.

3. <http://www.interieur.gouv.fr>

4. Ley de orientación y programación de la seguridad (29/08/2002), Ley para la seguridad interior (24/03/2003). Más en concreto, también, la Ley de modernización de la seguridad civil (13/08/2004) y la Ley de prevención de la delincuencia (2007).

5. Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure, *Guide pratique pour les Contrats locaux de sécurité*. París, La Documentation Française, 1998.

6. La planificación en protección civil se encuentra, entre otros sitios en: http://www.interieur.gouv.fr/misill/sections/a_1_interieur/defense_et_securite_civiles/gestion-risques/planification-orsec/view

7. <http://www.homeoffice.gov.uk>

8. Utilizan la colaboración de la sociedad civil, de las autoridades locales y de la inspección de servicios, de la Asociación de Jefes de Policía (ACPO) y de la Asociación de Autoridades de Policía (APA).

9. <http://www.infozone.be>

10. http://www.msp.gouv.qc.ca/index_en.asp

dad civil y de la policía. El Plan estratégico 2005-2008 da una prioridad a la planificación, en la que fundamentalmente, al igual que en el Reino Unido, prevalece la satisfacción del usuario.

2. LA PLANIFICACIÓN DE LA SEGURIDAD EN CATALUÑA¹¹

En Cataluña ya existían planificaciones previas en materia de seguridad, sobre todo en la policía, en la educación viaria y en la protección civil.

El Plan de seguridad viaria de Cataluña se ha consolidado en las políticas públicas de seguridad. Asimismo, todo el esfuerzo que durante años se ha llevado a cabo en materia de protección civil y emergencias, no sólo en general sino también en el ámbito municipal, es digno de resaltar. El Plan director de despliegue de los Mossos d'Esquadra del año 1997 fue el primer intento de una planificación de la Policía de Cataluña en el momento crucial de su despliegue.

En el Gobierno de Cataluña ha habido otras experiencias en planificación, con más o menos éxito, dependiendo de las circunstancias, en temas que afectan directa o indirectamente a la seguridad. En salud, inmigración, educación y otras materias se ha querido apostar por la planificación.

Un hecho digno de consideración, mucho más próximo a la planificación en seguridad, desde una perspectiva global, es el Plan local de seguridad de Mataró. Un plan, realizado en coordinación con el Departamento de Interior y el mismo Ayuntamiento, del que ya se ha hecho una evaluación y que sido un elemento importante a tener en cuenta en el momento de comenzar a planificar la seguridad desde una perspectiva global.

2.1 LOS PRINCIPIOS DE LA PLANIFICACIÓN

Los principios de la planificación se reflejan en la Ley 4/2003, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, que representa un hito importante alcanzado en esta materia, con todos los problemas y dificultades, pero que crea un sistema general de seguridad propio con el objetivo de ordenar las competencias de la Generalitat: policía, protección civil, tráfico, juego y espectáculos, y seguridad privada. Esta Ley marca, por primera vez dentro del sistema de seguridad, la obligación de llevar a cabo una planificación global.

Los principios generales de la Ley se pueden resumir en cinco puntos fundamentales:

- a) la creación y la ordenación de un sistema de seguridad propio de Cataluña;
- b) la *planificación* y la *evaluación* de las actuaciones y prevención de los riesgos y las amenazas;

11. www.gencat.cat/interior

- c) la corresponsabilidad y complementariedad de autoridades y de administraciones;
- d) la coordinación y cooperación entre autoridades, administraciones y servicios;
- e) la estructura y las herramientas básicas del sistema y su coordinación.

Esta ley dibuja una estructura del sistema de seguridad basada fundamentalmente en el sistema de autoridades, sus instrumentos (fundamentalmente los cuerpos policiales) y, en último lugar, los órganos de coordinación y participación. Esta estructura, junto con la planificación, configura una organización del sistema, compleja, que se debe subrayar.

2.1.1 El sistema de autoridades

La ley plantea la importancia que tienen en el sistema, las enumera y les adjudica unas funciones concretas. Centrar como elemento prioritario a las autoridades del sistema tiene un carácter innovador y relevante, teniendo en cuenta que hasta ahora el centro eran los instrumentos.

La Ley otorga a la persona titular de la consejería competente en materia de seguridad pública la autoridad de dirigir la política de seguridad de Cataluña, sin perjuicio de las funciones que correspondan a las autoridades del Estado; en el ámbito local, es el/la alcalde/esa del municipio la autoridad superior en materia de seguridad, en el marco de sus competencias.

2.1.2 Los instrumentos

Los instrumentos básicos del sistema de seguridad pública de Cataluña son la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra —que se ha desplegado en sustitución de las policías del Estado con las competencias establecidas— y las policías locales, que también forman parte de lo que llamamos la Policía de Cataluña.

La ley establece también la necesidad y define los instrumentos para una coordinación de las policías locales en el conjunto del sistema.

2.2 EL PLAN GENERAL DE SEGURIDAD DE CATALUÑA

El Gobierno... debe aprobar el Plan general de seguridad de Cataluña, que debe integrar las previsiones generales de riesgos, actuaciones y medios, incluidos los de seguridad privada, en materia de seguridad ciudadana, emergencias, seguridad vial y otros que afecten a la convivencia ciudadana y la seguridad de las personas y los bienes en Cataluña.¹²

12. Ley 4/2003 de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña (artículo 15.1).

Con esta previsión, desde la Generalitat de Cataluña se han presentado, hasta ahora, dos ediciones de planes generales de seguridad, que comentaremos a continuación.

El Plan general de seguridad de Cataluña (PGSC) parte de los diversos instrumentos de conocimiento y de evaluación de la seguridad de que se dispone, especialmente del Informe de seguridad de Cataluña presentado en el Parlamento que integra la estadística policial, datos de Bomberos, del Instituto de Estadística de Cataluña, etc.

Estos planes se han redactado con el conocimiento y el reconocimiento de las diferentes planificaciones sectoriales que ha emprendido el Govern de la Generalitat de Cataluña y, en concreto, los impulsados por el Departamento de Interior.

Los dos planes generales de seguridad aprobados en Cataluña han sido fruto del trabajo de muchas personas, implicadas directa o indirectamente en la seguridad de nuestro país.

2.2.1 Plan general de seguridad de Cataluña, 2006-2007¹³

De acuerdo con la Ley de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, el Gobierno aprobó el primer Plan General de seguridad de Cataluña en el año 2006. Este plan integraba las previsiones generales de riesgos, de actuaciones y de medios, incluidos los de seguridad privada, seguridad ciudadana, emergencias, seguridad vial y otros que afectan a la convivencia ciudadana y la seguridad de las personas y los bienes.

El primer Plan de Seguridad se convirtió en el primer instrumento de planificación de la seguridad desde el nuevo enfoque integral en Cataluña.

Su carácter bianual —lo que implica una duración relativamente corta— junto con los cambios organizativos a causa del cambio de Gobierno, han provocado la redefinición de algunas acciones. Esto ha supuesto el retraso en la ejecución de algunas actuaciones, que se han llevado a cabo con posterioridad.

La finalidad de este plan fue fundamentalmente la construcción de un Sistema de Seguridad Pública, en primer lugar, y también la necesidad de reunir tanto las medidas reactivas como las proactivas, poniendo especial énfasis en la coordinación de las administraciones públicas, de los operativos policiales y de emergencias y de protección civil y, finalmente, establecer los principios de corresponsabilidad y lealtad institucional.

El plan planteaba el estado de la cuestión de la seguridad en Cataluña y analizaba la situación de la seguridad en dos ámbitos de actuación. Por un lado, las administraciones, autoridades y órganos que intervienen ante riesgos y amenazas contra la seguridad, bien sea de forma preventiva o bien de forma reactiva; por el otro lado, las tendencias más relevantes en los diversos ámbitos de seguridad que nos permitirán saber cuáles son los riesgos y las amenazas que son necesarios prevenir.

13. www.gencat.cat/interior

Las líneas generales de actuación fueron las siguientes:

- a) construcción de un sistema de seguridad pública con el objetivo de definir políticas de seguridad homogéneas para todo el territorio que faciliten la coordinación, la corresponsabilización, la actuación integrada, eficaz y leal de los diversos servicios y administraciones;
- b) promoción y consolidación de una nueva cultura de la movilidad que facilite la movilidad segura de la ciudadanía, la prevención de los accidentes y la reducción de su impacto;
- c) mejora de los instrumentos de prevención y represión de las conductas delictivas para aumentar su eficacia;
- d) mejora de los instrumentos de prevención y reacción ante los riesgos de grandes dimensiones que generan un peligro grave para la seguridad de las personas y los bienes, tanto si provienen de actividades privadas o industriales como de accidentes naturales, haciendo énfasis en especial en la protección de las estructuras y los recursos clave;
- e) enfrentarse a los conflictos, las actividades incívicas y las pequeñas infracciones como factores que generan un sentimiento de inseguridad;
- f) promoción y consolidación de una nueva cultura del ocio en libertad que garantice la seguridad y los derechos de todo el mundo;
- g) promoción de la transparencia y la participación en las políticas de seguridad pública.

De estas líneas generales se derivaron un conjunto de acciones, la mayoría de las cuales se pudieron completar; a pesar de eso, como ya hemos comentado, la corta duración del plan y el cambio de gobierno retrasaron la consecución de algunas acciones previstas y provocó que otras se incorporasen al nuevo plan de seguridad que describimos a continuación.

2.2.2 Plan general de seguridad de Cataluña, 2008-2011

El Plan general de seguridad de Cataluña, 2008-2011 es la segunda experiencia catalana en planificación integral de la seguridad en consonancia con el artículo 15 de la Ley 4/2003. Después de la primera experiencia de planificación general, y teniendo en cuenta la evaluación de ésta y las diversas planificaciones sectoriales desarrolladas en las unidades del Departamento de Interior que se han hecho o están en previsión, el nuevo Plan general de seguridad ha dotado de unos criterios generales a toda la planificación sectorial que se realice, de común acuerdo con las unidades departamentales y con una periodicidad más amplia, en concreto cuatrienal, con una revisión cada dos años.

Este Plan debe ser una guía metodológica para la elaboración de todos los factores que inciden (o que pueden incidir) en la seguridad y es, sobre todo, una guía a tener en cuenta en los diversos planes sectoriales y territoriales de seguridad de Cataluña. Por este motivo, la propuesta de PGSC se inspira y es coherente con la misión y los ejes estratégicos del Departamento de Interior y plantea

la planificación mediante la aportación de cada una de las unidades directivas que participan activamente.

El Gobierno de la Generalitat encarga al Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación (DIRIP) la gestión de las políticas públicas de seguridad, así como el impulso del autogobierno y de la innovación democrática.

De acuerdo con este mandato, la misión del DIRIP en materia de seguridad se ha definido por:

- a) garantizar el libre ejercicio de los derechos y las libertades de todo el mundo, como base de una convivencia pacífica y democrática;
- b) prevenir y minimizar las situaciones de riesgo y gestionar las emergencias.

En este sentido, el PGSC se convierte en uno de los instrumentos principales para llevar a cabo esta misión.

2.2.2.1 Diferencias entre el anterior y el nuevo Plan general de seguridad de Cataluña

Las diferencias de este plan respecto del primero son, entre otras, la metodología y la temporalidad. Respecto a la metodología, este plan es el marco general en el que se integra la planificación sectorial del Departamento de Interior, que incide de una forma más directa en las políticas públicas de seguridad, mientras que en el anterior la metodología fue la realización de un plan específico e independiente del resto de la planificación (aunque contemplaba la planificación sectorial), el nuevo plan será el punto de encuentro de la planificación sectorial, es decir, la planificación sectorial conformará el futuro plan de seguridad de Cataluña, siendo este la suma del conjunto de esta planificación sectorial.

Y en cuanto a la temporalidad, se ha visto la necesidad de pasar a una programación de carácter cuatrienal con una revisión cada dos años. Esto se justifica en función de la experiencia del plan anterior y la dificultad de su implementación y evaluación, y también en lo que manifiestan los expertos que sitúan la planificación estratégica en un escenario temporal de cuatro años, a diferencia de la planificación táctica que requiere una temporalidad anual.¹⁴

2.2.2.2 Instrumentos de planificación a desarrollar

En el Plan de seguridad se desarrollan tres instrumentos:

a) La dimensión sectorial y territorial

La planificación general se basa en los planes específicos de sector o territorio, en concreto: los planes sectoriales diseñados a propuesta de las unidades directivas del Departamento de Interior y los planes territoriales a instancias de las juntas locales de seguridad.

14. Fernández Romero, A. *Dirección y planificación: estrategias en las empresas y organizaciones*. Madrid, Ed. Díaz de Santos, 2004.

El Plan general de seguridad de Cataluña, por el hecho de que es un plan general y que engloba todos los planes específicos, desarrolla la planificación sectorial y territorial de la seguridad. En los últimos años, en el Departamento de Interior la planificación sectorial se ha centrado muy especialmente en el Plan de seguridad vial, 2008-2010, en el Plan director de despliegue de los Mossos d'Esquadra (que finalizó en el mes de noviembre de 2008) y en los diferentes planes de protección civil.

El PGSC 2008-2011 prevé generalizar las experiencias de planificación sectorial en los diversos ámbitos:

- el vigente Plan de seguridad vial para mejorarla y dar prioridad a la reducción de la siniestralidad;
- el futuro Plan de policía y seguridad, para mejorar la seguridad ciudadana, dar prioridad a la proximidad y a la calidad, y combatir la delincuencia con una atención especial al crimen organizado;
- el Plan para mejorar la formación de los profesionales de la seguridad y potenciar su capacidad técnica, la educación a distancia y la investigación;
- el Plan de ocio, para favorecer un ocio nocturno seguro y responsable;
- el Plan de protección civil para mejorar el sistema y prevenir y minimizar las situaciones de riesgo;
- el Plan de incendios y salvamentos para mejorar la capacidad de afrontar las emergencias e incrementar la eficacia de las intervenciones en estas situaciones;
- el Plan contra la violencia machista;
- el apoyo a la elaboración de planes locales y territoriales.

b) La dimensión participativa

Los planes sectoriales se llevarán a cabo desarrollando dos sistemas de participación complementarios: por un lado la participación interna, estimulando la participación del persona implicado, y, por otro lado, la participación externa, realizando consultas a las instituciones y a la sociedad civil.

La sectorialización del PGSC 2008-2011 forma parte de un proceso más amplio destinado a desarrollar herramientas de planificación participativa. Es decir, las unidades directivas de cada ámbito sectorial deben contribuir a la planificación general, teniendo en cuenta a los responsables de los servicios ejecutivos, a los demás operadores relevantes en su ámbito de responsabilidad y a los propios ciudadanos que deben tener la oportunidad de participar en el diseño de unas políticas que en última instancia les afectan.

Estos procesos participativos se han intensificado en la fase preparatoria del plan y está previsto intensificarlos en la fase de evaluación. En lo que respecta a la participación de la sociedad civil, ésta será de carácter experimental. Los canales de participación se desarrollan a tres niveles:

- La participación interna: *los ejecutores*. Las unidades ejecutivas de cada ámbito de planificación deben ser consultadas en el proceso de planifica-

ción. Las consultas se deben llevar a cabo de manera individualizada a través de una encuesta.

- La participación institucional: *los operadores corresponsables*. Cada ámbito de planificación debe identificar una relación de operadores clave afectados por su actividad, y se debe invitar a operadores a que aporten sugerencias al proceso de planificación.
- La participación ciudadana: *la sociedad civil*. Se potenciará la participación de la sociedad civil en la elaboración de los planes sectoriales y territoriales específicos que afecten a espacios o sectores con un nivel de inseguridad alto o con un nivel de insatisfacción del servicio alto.

c) *La dimensión evaluadora*

La medida de los resultados recibirá un impulso técnico y normativo que se reflejará en dos vertientes: el establecimiento de indicadores *prioritarios* en algunas cuestiones críticas y el estímulo de la cultura evaluadora en todo el ámbito de la seguridad pública.

Cualquier mejora se basa en la evaluación de los servicios prestados. Esquemáticamente se trata de medir la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios, para corregir las deficiencias y difundir las buenas prácticas, y esto, que es válido con carácter general, resulta particularmente necesario en el proceso de planificación.

En este sentido, se propone desarrollar el sistema actual de indicadores, enfatizando la elaboración de los indicadores de impacto que mejor permitan acercarse a una evaluación de los resultados finales, para orientar la planificación e identificar las buenas prácticas. El sistema de indicadores resultante debe ser congruente tanto con las necesidades de gestión diaria de los servicios, como con la evaluación de las actuaciones planificadas.

Los instrumentos de evaluación son de tres tipos:

- *Los indicadores*. Se trata de identificar un conjunto de indicadores que midan los resultados finales de los servicios, es decir, el efecto conseguido en los ámbitos clave de actuación. Estos indicadores de impacto final se elaborarán previendo la posibilidad de oficializarlos en el futuro y complementarán el cuadro de mando integral del Departamento.
- *Los estudios evaluadores*. Se realizarán comparaciones sistemáticas en el tiempo y en el territorio entre servicios ejecutivos, valorando con competencia profesional los indicadores existentes. La Administración se debe dotar progresivamente de la capacidad sistemática de diagnosticar sus puntos fuertes y débiles, y llevar a cabo estudios evaluadores específicos y rigurosos cuando la importancia del tema lo justifique.
- *La difusión de buenas prácticas*. Se impulsará la difusión de buenas prácticas publicando descripciones detalladas de las experiencias más prometedoras e incorporándolas en los procedimientos normalizados de trabajo. La difusión de buenas prácticas se tratará como un aspecto central de la formación. Las buenas prácticas detectadas en otros países se difundirán

cuando las similitudes del entorno jurídico y cultural permita su aplicación en nuestro contexto.

2.2.2.3 *Los ejes estratégicos*

La planificación, como instrumento para desarrollar políticas públicas finalistas, se debe reinterpretar de forma participativa por parte de las diversas unidades directivas del DIRIP, con la colaboración de otras instituciones y entidades implicadas.

Esta planificación se desarrolla mediante tres ejes estratégicos, entendidos de forma transversal a todos los ámbitos de actuación del DIRIP, al mismo tiempo que determinan los programas y planes de actuación respectivos. Estos ejes estratégicos son los tres siguientes:

- a) *Mejorar la seguridad*
Situación de las políticas públicas de seguridad dentro del ámbito de las políticas sociales, con especial atención a las personas en situación de más vulnerabilidad; incrementar los niveles generales de seguridad y desplegar las competencias propias para mejorar la atención a la ciudadanía.
- b) *Mejorar la calidad de los servicios*
Dar un nuevo impulso al modelo de seguridad para ofrecer un servicio público de calidad, basado en la proximidad y la responsabilidad, la profesionalidad y la eficiencia.
- c) *Mejorar la participación*
Promover la complicidad y la participación ciudadanas, así como el consenso y la corresponsabilidad con el resto de administraciones y en especial con el mundo local, en la elaboración y en la aplicación de las políticas públicas de seguridad.

2.2.2.4 *Ámbitos de actuación del Plan general de seguridad de Cataluña*

Las actividades ejecutivas que se llevan a cabo para dar cumplimiento a la misión descrita, y de acuerdo con los ejes estratégicos, se integran en ámbitos funcionales concretos que responden a la organización y a las funciones del DIRIP.

Estos ámbitos siguen las prioridades sectoriales específicas definidas por el Departamento en materia de seguridad y determinan los respectivos programas y planes de actuación. Los ámbitos de actuación del Plan general de seguridad de Cataluña son mejorar y favorecer:

- la seguridad ciudadana: dar prioridad a la proximidad y a la calidad y combatir la delincuencia con una atención especial por el crimen organizado;
- la seguridad vial: dar prioridad a la reducción de la siniestralidad vial;
- los sistemas de protección civil: prevenir y minimizar las situaciones de riesgo;
- la capacidad operativa para afrontar las emergencias: incrementar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones en situaciones de emergencia;

- un ocio y un juego responsables;
- la formación de los profesiones de la seguridad: potenciar la capacidad técnica y profesional, la educación a distancia y la investigación.

2.2.2.5 *Los programas de actuación*

En coherencia con la misión y los ejes estratégicos, en cada ámbito de actuación las unidades directivas del DIRIP llevarán a cabo programas descritos sistemáticamente con el fin de alcanzar los objetivos fijados por el plan. Por su transversalidad, estos programas cuentan con la participación de otros departamentos de la Generalidad, de las administraciones locales, de la Administración central, de los organismos públicos y privados y de la sociedad civil.

Taules 1-6. *Detalle de los programas de actuación*

Para mejorar la seguridad ciudadana

- Aprobar el Código de ética policial
 - Mejorar los instrumentos de medida de la percepción de la seguridad
 - Mejorar las políticas de proximidad, promover la proactividad
 - Reducir la delincuencia común
 - Incrementar la lucha contra el crimen organizado
 - Programa para la prevención de la violencia machista en el marco de la seguridad pública
 - Plan de actuación para la atención policial de la violencia machista
 - Impulsar planes y actuaciones de promoción, sensibilización, formación e investigación en materia de género y violencia machista
 - Programa para la promoción de la participación en la lucha contra la violencia machista
 - Impulso y mejora de los servicios policiales en relación con el fenómeno de la violencia machista
 - Mejorar la calidad de la atención a la ciudadanía
 - Mejorar la calidad de los servicios policiales
 - Impulsar el Sistema de seguridad pública
 - Promover y reforzar la coordinación policial
 - Supervisar y coordinar la seguridad privada
-

Para mejorar la seguridad vial

- Plan de seguridad vial 2008-2010
 - Plan director de educación para la movilidad segura
 - Plan integral contra la velocidad excesiva (PIVE)
 - Plan local de seguridad vial (PLSV)
-

Para mejorar los sistemas de seguridad civil

- Revisión y actualización de planes de protección civil
 - Operaciones y tecnologías en protección civil
 - Normativa y legislación
 - Sensibilización en protección civil
-

Para mejorar la capacidad operativa para afrontar las emergencias

- Programa de prevención de situaciones de riesgo
 - Mejorar la respuesta operativa de los bomberos
 - Mejorar el sistema de prevención de incendios
 - Mejorar los sistemas de gestión del cuerpo de bomberos
 - Mejorar las infraestructuras y dotaciones de personal destinado a las emergencias
 - Favorecer un ocio y juego responsables
 - Plan de ocio responsable
 - Proyecto sobre movilidad responsable en el ocio nocturno
 - Promover la seguridad en espectáculos y actividades recreativas
 - Programa de juego responsable
-

Para mejorar la formación de los profesionales de la seguridad

- Desarrollar y verificar la formación en el ámbito de la seguridad privada
 - Plan de formación, investigación y difusión sobre género y violencia machista
 - Reformular la formación básica y continua de las policías de Cataluña
 - Reformular la formación básica y continua dirigida al cuerpo de Bomberos y elaborar un plan de carrera específico para este colectivo
 - Desplegar la estructura del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña
 - Plan de actuación para la provisión de estudios y formación universitaria
 - Conseguir la formación descentralizada y proporcionar la formación a distancia
-

Estos programas de actuación se desarrollan mediante actuaciones concretas que se pueden evaluar individualmente o en el conjunto del programa.

2.3 PLANES LOCALES DE SEGURIDAD

El Plan general de seguridad de Cataluña —además de elaborar los diversos programas transversales— debe establecer las directrices y los criterios técnicos para la elaboración de los planes locales y regionales de seguridad, con el objetivo de conseguir la coordinación y la integración adecuadas.

La junta local de seguridad aprobará el Plan local de seguridad que debe incorporar las previsiones generales de riesgos, de actuaciones y de medios en materia de seguridad ciudadana, emergencia, seguridad vial y otros que afecten a la convivencia ciudadana y la seguridad de las personas y los bienes, y los criterios técnicos para la coordinación entre los diferentes actores implicados en la gestión de la seguridad del municipio.

Los planes locales de seguridad deben prever dos necesidades fundamentales:

- dar respuesta a las necesidades específicas de seguridad en el ámbito local;
- aplicar en el ámbito local los criterios y las prioridades que establece el Plan general de seguridad de Cataluña para dar coherencia a las políticas de seguridad del país.

Los planes locales de seguridad deben incorporar necesariamente las previsiones generales de riesgos en el ámbito municipal.

2.4 SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PLAN GENERAL DE SEGURIDAD

El Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña será el responsable del seguimiento y la evaluación del Plan general de seguridad de Cataluña junto con las unidades directivas responsables de la planificación sectorial, a lo largo de todo el período de ejecución del plan y, sobre todo, con posterioridad a finalizar su vigencia.

La evaluación del PSGC se convierte en la herramienta fundamental para medir el impacto del Plan y corregir las previsiones y los planes de actuación y adaptarlo a las nuevas necesidades que se deriven de los cambios acaecidos.

3. CONCLUSIONES

Como hemos visto a lo largo del artículo, el camino hacia la introducción de la planificación en los ámbitos de lo que llamamos seguridad pública es un camino pausado pero constante. Partimos de experiencias de planificación consolidadas, en especial en seguridad vial y protección civil. Lo más importante de todo el proceso es la mejora de la construcción de instrumentos de análisis y evaluación con el fin de diagnosticar con más precisión el estado de la situación y así poder iniciar con más conocimientos los procesos de planificación, de manera que se puedan dar no sólo respuestas reactivas sino también mejorar la posibilidad de anticipación de las problemáticas con el objetivo de dar respuestas proactivas a las demandas sociales en materia de seguridad pública.

La planificación debe afectar a toda la organización desde el proceso inicial hasta la evaluación, para que de esta forma podamos garantizar el éxito de las actuaciones. Un proceso de planificación en el que los miembros de la organización no participen está condenado al fracaso y no alcanza uno de sus objetivos principales.

Las dos experiencias del Plan general de seguridad de Cataluña que se han realizado han situado la planificación integral de la seguridad como una estrategia del Gobierno de la Generalitat. Estas dos experiencias han significado abrir un camino que es necesario que se consolide en el futuro.

La primera experiencia, el PGSC 2006-2007, implicó un reto puesto que faltaban referentes internacionales y se tuvo que trabajar con un gran nivel de creatividad e imaginación. Su éxito fue la consolidación de la necesidad de planificar y dar un impulso a la construcción del nuevo sistema de seguridad pública, que era lo prioritario en aquellos momentos.

La aprobación del segundo Plan 2008-2011 ha centrado su objetivo en el fomento de la planificación sectorial y en la integración de ésta en la planificación general. Sin embargo, el Plan también se centra en la calidad de los servicios y en la posibilidad de evaluarlos para poderlos mejorar. Habrá que ver cómo

se desarrolla este nuevo plan y cómo se integra en el conjunto de la organización, pero lo que sí podemos asegurar es que los instrumentos de planificación estarán cada día más presentes en las políticas públicas de seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

- FÒRUM EUROPEU DE SEGURETAT URBANA (FESU). «Analytical College on Urban Safety» [informe del FESU]. *Security and Democracy*, 1993.
- GRAN BRETAÑA. Ministerio del Interior. *British Crime Survey*
- WILSON O.W.; MCLAREN R. C. *Police Administration*. Nueva York: McGraw-Hill, 1972.
- WILSON, O.W. *Planeación de la Policía*. México: Ed. Limusa, 1974.
- PALAU, A. *La conflictivitat competencial. Seguretat pública*. Generalitat de Catalunya: Institut d'Estudis Autònoms, 1996.
- INSTITUT DES HAUTES ETUDES DE LA SECURITÉ INTÉRIEURE (IHESI). *Polices en Europe*, núm. 7, noviembre de 1991 - enero de 1992. París: La Documentation Française.
- IHESI. *Guide pratique pour les Contrats locaux de sécurité*. París: La Documentation Française, 1998.
- IHESI. «Conaître la Police. Grands textes de la recherche anglo-saxonne.» *Les Cahiers de la sécurité intérieure*. París, 2003.
- GOLDSTEIN, H. «Improving Policing: a problem-oriented Approach». *Crime and Dellinquency*, núm. 25, 1979.
- ANDERSON, M. *Policing the world*. Charendon: Oxford University Press, 1989.
- HIBBERD, M. *Research and Evaluation: a manual for police officers*. Londres: The Police Foundation, 1990.
- REINER, R. *Chief constables*. Oxford University Press, 1991.
- FERNÁNDEZ ROMERO, A. *Dirección y planificación: estrategias en las empresas y organizaciones*. Madrid: Ed. Diaz de Santos, 2004.

REFERENCIAS DE WEBS

- MINISTERIO DEL INTERIOR BRITÁNICO
<http://www.homeoffice.gov.uk/>
- POLICÍA DE BÉLGICA
<http://www.infozone.be/>
- MINISTERIO DEL INTERIOR DE QUEBEC
http://www.msp.gouv.qc.ca/index_en.asp
- DEPARTAMENTO DE INTERIOR - GENERALITAT DE CATALUÑA
<http://www.gencat.cat/interior/>
- MINISTERIO DEL INTERIOR FRANCÉS
<http://www.interieur.gouv.fr/>

MARCO LEGAL DE REFERENCIA

Constitución española de 1978.

Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006.

Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad.

Ley 13/1989, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat de Cataluña.

Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalitat - Mossos d'Esquadra.

Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña.

Ley 4/1997, de 20 de mayo, de protección civil de Cataluña.

Ley 9/2007, de 30 de julio, del Centro de Atención y Gestión de Llamadas de Urgencia 112 de Cataluña.

Ley 10/2007, de 30 de julio, de creación del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña.