

---

# LA PROXIMIDAD POLICIAL EN LA POLICÍA DE LA GENERALITAT- MOSSOS D'ESQUADRA, ENTRE EL DISCURSO Y LA REALIDAD

---

JESÚS REQUENA HIDALGO<sup>1</sup>

Inspector de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra  
Jefe de la ABP Rubí (Región Policial Metropolitana Nord)

---

Este artículo presenta los elementos fundamentales de un trabajo de investigación<sup>2</sup> que toma por objeto la proximidad policial o, más concretamente, la presunta distancia que parece haber entre sus discursos y sus realidades a propósito del caso de una comisaría metropolitana de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.

En la introducción se plantea la problemática en la cual se inserta el proyecto de investigación, así como sus presupuestos de partida. A continuación, se describen sus fundamentos epistemológicos y metodológicos, así como su modelo teórico, centrado en el concepto de proximidad policial. Finalmente, se ofrecen las conclusiones principales.

*The present article is an awarded master thesis that shows up those fundamental aspects regarding community policing. Based on his own experience and research in a Catalan metropolitan police station, Jesus Requena focuses his study on the gap between formality (speeches and documents) and the factual reality regarding community policing in Catalonia.*

*In his introduction, he displays the problems and the axioms from where he will develop the essay. After that, he will describe those epistemologies and methodological bases, and the theoretical framework with shapes the essay and focused on the concept of community police. Finally, he will offer his main conclusions.*

---

## 1. INTRODUCCIÓN

El hecho de que el Estado no pueda proveer por sí mismo un nivel aceptable de protección y seguridad es uno de los argumentos más frecuentes a la hora de explicar las reformas policiales más recientes en Europa, que se han dado en un contexto más o menos generalizado de crisis de legitimidad, que se explicaría por la pérdida de confianza en el sistema de justicia penal, en la policía y los jueces

---

1. [jesus.requena@gencat.cat](mailto:jesus.requena@gencat.cat)

2. El trabajo, titulado «Proximitat policial a la PGME, entre el discurs i la realitat. El cas de l'àrea Bàsica Policial Cerdanyola del Vallès, a la Regió Policial Metropolitana Nord», fue presentado como trabajo final del Máster en Políticas Públicas y Seguridad de la Universitat Oberta de Catalunya el 15 de marzo de 2012 y mereció la mención especial Jaume Curbet 2012 al mejor Trabajo Final de Máster (2ª edición). Está depositado en el Centro de Conocimiento de la Seguridad del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña, donde puede ser consultado para tener detalles de lo que se expone en este artículo.

principalmente, los cuales no parecen ser capaces de contener y reprimir la delincuencia y las incivildades con eficacia.

En el caso de la policía conviene tener presente, pues, que estamos hablando de una policía concreta. Atendiendo a la tipología establecida por Dominique Monjardet (1996), no me refiero, obviamente, a la policía del orden público o de soberanía, la encargada de mantener las expresiones de los movimientos colectivos, de controlar las fronteras o la seguridad del Estado. Tampoco me refiero a la policía judicial, bastante profesionalizada, que lucha contra la criminalidad más especializada y organizada muy de cerca con la justicia. Cuando hablamos de esta policía cuestionada, la que se enfrenta diariamente y directamente con las manifestaciones de inseguridad y con las demandas de más seguridad, hablamos de una policía que trabaja en los contextos donde se desarrolla la vida cotidiana en los diferentes barrios y distritos de nuestros pueblos y ciudades, una policía que interviene en los conflictos que sostiene la dinámica social; una policía local, una policía comunitaria, una policía de proximidad, una policía que necesariamente ha de tomar parte de esta dinámica ya que «no puede actuar eficazmente si no es integrándose: presencia, permanencia e intercambio»<sup>3</sup> (Monjardet, 1996, 274).

Las reformas policiales que han tenido lugar a lo largo de las últimas tres décadas pueden ser explicadas a partir de las profundas transformaciones sociales que, en este período, ha habido en todas las democracias occidentales y que han configurado un nuevo escenario en relación con la delincuencia, la inseguridad ciudadana y el control social (Garland, 2005). En este nuevo contexto, las autoridades políticas y administrativas se han enfrentado –y se continúan enfrentando– a dos hechos que, a pesar de las diferencias entre países, se observan de manera general: por un lado, la normalización de elevadas tasas de delitos y otras incivildades y, por otro, las limitaciones del sistema de justicia penal a la hora de hacerles frente. La respuesta del Estado a esta nueva realidad se ha articulado en dos niveles donde se inscriben condiciones, racionalidades, discursos y objetivos diferentes, incluso contradictorios. En primer lugar, el de los actores políticos, los cuales –en una posición de ambivalencia estructural, ya que han de atender audiencias e intereses muy diferentes que les obligan a hacer equilibrios continuos entre la racionalidad administrativa y los beneficios políticos– han respondido a los problemas de inseguridad mediante fórmulas que, de un modo u otro, han consistido en evasiones o negaciones de la realidad, con actuaciones generalmente impulsivas, carentes de reflexión, que eluden los problemas subyacentes a las manifestaciones de inseguridad y de miedo. En un segundo nivel, en el de

---

3. Sobre la crisis actual de legitimidad de las policías europeas, se puede ver Ferret *et al.*, 2009. En relación con esta cuestión, la realidad de los responsables de comisarías territoriales (seguridad ciudadana) dista mucho de la de los jefes de áreas o unidades centrales de investigación o de orden público. Aunque la valoración que la ciudadanía hace de su policía y, en particular, de la Policía de la Generalitat en la Encuesta de Seguridad Pública de Cataluña es razonablemente buena, no es menos cierto que la actividad relacional de los primeros –con vecinos, comerciantes, industriales, entre otros– no escapa nunca de las quejas sobre la inseguridad y a las demandas de más seguridad, que indefectiblemente, de un modo u otro, se refieren a más policía y a policía más cerca.

los técnicos y profesionales de la Administración, encontramos toda una serie de respuestas adaptativas a la nueva realidad, generalmente eclipsadas por las respuestas más politizadas y simbólicas mencionadas anteriormente. Se trataría de un conjunto de decisiones administrativas de visibilidad escasa más que de políticas presentadas y debatidas públicamente.

Algunas de estas respuestas se alinean en lo que podríamos llamar la estrategia comunitaria (Curbet, 2009, 56-57). Desde los años setenta, las autoridades de las diferentes instituciones del sistema penal, entre ellas las de la policía, han llevado a cabo las iniciativas más innovadoras de los últimos tiempos redefiniendo las responsabilidades en materia de control social y de seguridad ciudadana. En este sentido, en los últimos años la comunidad (el barrio, el sector, los vecinos, los comerciantes, etc.) ha sido una solución frecuente –yo diría *la* solución– al problema de las limitaciones de la policía ante el crecimiento de la inseguridad asociada a una sociedad cada vez más compleja. En Cataluña, la policía comunitaria comienza a desarrollarse en la década de los ochenta, como contrapeso al estilo policial más reactivo y distante que se había ido afianzando desde los años sesenta. Como respuesta a conflictos concretos o a propósito de la crisis en la relación entre el público y la policía en determinados barrios o zonas de la ciudad, esta policía ha intentado mejorar la imagen de la institución y sus resultados, situándose más cerca y siendo más sensible a las necesidades y demandas de seguridad de la población, trabajando al lado de sus organizaciones y de sus representados. De este modo, mediante las patrullas a pie, la actividad de las oficinas policiales de relaciones con la comunidad, las charlas en escuelas, institutos u hogares de personas mayores, los contactos con comerciantes o las reuniones con vecinos y víctimas, la policía ha ido superando las antiguas imágenes que a menudo la vinculaban con la idea de una fuerza de ocupación externa y han intentado ganarse la cooperación ciudadana. En definitiva, lo que se pretende es involucrar a actores no estatales, no vinculados a la Administración, con el fin de sumar sus prácticas informales de control social a la actividad formal de la policía.

Desde este punto de vista, esta extensión de la actividad policial que se vincula con las prácticas de actores privados o externos en el campo de la seguridad ciudadana no puede ser descrito sino como una estrategia de responsabilización muy diferente de la que, desde el siglo XIX, había mantenido el Estado a la hora de afrontar las amenazas y los riesgos relacionados con la delincuencia y los desórdenes urbanos.<sup>4</sup> En relación con esta estrategia, que supone una acción indirecta del Estado en la que la policía promovería la participación del públi-

---

4. Las organizaciones policiales son un producto de cambios fundamentales que se produjeron en el siglo XIX en el modo de pensar y practicar la función de la seguridad; como agencias especializadas, integradas por personas dedicadas a labores especializadas que tienen que ver con la prevención y la represión de criminalidad y con el mantenimiento del orden público y la convivencia ciudadana, expresan el establecimiento del monopolio estatal sobre la seguridad pública que se extiende hasta nuestros días, momento en el que la seguridad se estaría *re-pensando* a partir de fórmulas de gobierno menos rígidas, basadas en la movilización de otros actores y recursos con la finalidad de ampliar las propias capacidades para llevar a cabo la misión policial (Shearing y Wood, 2011).

co en la política de seguridad ciudadana, hay expresiones como por ejemplo «alianza pública-privada» o «partenariados para la seguridad» o «coproducción de la seguridad».

A pesar del cuestionamiento de esta función policial que se dirige a los conflictos de convivencia, a las incivildades y a la delincuencia local común que puede llegar a perturbar o violentar de manera casi constante la tranquilidad en algunos espacios de pueblos y ciudades; a pesar de las continuas expresiones de insatisfacción por parte de una ciudadanía que parece no desembarazarse de un sentimiento de inseguridad casi permanente, el discurso de la proximidad se mantiene como una especie de mantra incontestable.

Los propios policías, que no dejan de reivindicar la eficacia de su trabajo en la resolución de los desórdenes públicos más relevantes y de los delitos más graves, no muestran la misma actitud ni se manifiestan tan satisfechos en relación con el control de los delitos y las infracciones menores, que son las más numerosas. Aunque participan en la reproducción de este discurso dominante de la proximidad en el ejercicio profesional, sus expectativas respecto a la eficacia policial a la hora de garantizar la seguridad ciudadana en este ámbito, el ámbito de la proximidad policial, son más bien limitadas: no confían demasiado en que su trabajo dé resultados positivos, resultados inmediatos y tangibles.

Con esta situación hay que pensar que algo no funciona. Las razones, como siempre, pueden ser diversas: desde la complejidad creciente de las estructuras sociales actuales (Castells, 2003) hasta la falta de una cultura política que permita que las comunidades y sus representantes políticos desarrollen políticas de seguridad ciudadana adecuadas, pasando por la misma forma que ha tomado el mundo actual y la constitución de la individualidad en él (Innerarity, 2004) o las consecuencias que el trabajo en estos tiempos del capitalismo flexible tiene sobre las personas y su trayectoria biográfica (Sennet, 2000).

A mí me interesan particularmente las que se puedan encontrar en el campo de la cultura profesional policial. Entre los profesionales de la policía, especialmente entre los que iniciaron su socialización profesional en los años setenta y ochenta (precisamente los que ahora ocupan posiciones preeminentes en las organizaciones policiales), muchos de los rasgos característicos del actual ejercicio de la profesión que hoy se dan por supuestos y se aceptan más bien de manera irreflexiva, son relativamente nuevos y generan cierta desorientación. Me refiero, por ejemplo, a la adopción de nuevos estilos y nuevas prácticas de trabajo, próximos al *management* empresarial y cada vez más alejados de aquella gestión tradicional que respetaba la autonomía profesional de los agentes; o a la politización de la actividad policial en el marco de la política criminal; o a la externalización de la seguridad ciudadana y la comercialización de la seguridad; o a la insistencia en la prevención y la orientación a la comunidad.

En relación con esto último, la proximidad y sus manifestaciones en el trabajo policial (policía preventiva, policía de barrio, policía comunitaria, policía de proximidad, policía orientada a los problemas...), se han convertido en un rasgo paradigmático del panorama actual del ejercicio de la profesión, por más que haya quien lo vea como «vino viejo en botellas nuevas» (Bayley, 1988, 225).

Antes de plantear las cuestiones fundamentales de esta investigación (en qué medida esto es así y por qué), podemos reconocer algunas «realidades» dentro de este panorama de la proximidad policial en Cataluña y, más concretamente, en la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra (en adelante, PGME).

A pesar de la centralidad del discurso sobre la proximidad en la política de seguridad pública y en las prácticas policiales, los policías que hacen labores de proximidad tanto en la PGME como en organizaciones de policía local tienen escasamente formalizados sus procedimientos de trabajo, al menos no en la misma medida que otras, seguramente porque el modelo de proximidad que tendría que dar sentido a la actividad que hacen tampoco está claramente definido. Lo mismo se podría decir de los objetivos o de la evaluación de su trabajo, aspectos bastante discutidos sobre los cuales hay una significativa falta de acuerdo. Pese a las características específicas de este tipo de trabajo policial, aún no hay aplicaciones informáticas igualmente específicas que permitan el registro, la supervisión y el control de la actividad policial. En términos generales, los grupos de trabajo de Proximidad están integrados por policías que se acaban de incorporar a la profesión, muchos de ellos todavía en período de prácticas, por lo cual se convierten, de hecho, en grupos poco estables, una especie de estaciones de paso en la carrera profesional; por otro lado, no es extraña la presencia de policías en situaciones «particulares» que remiten, en todos los casos, a una menor operatividad (altas condicionadas, edades avanzadas, etc.).

Por lo tanto, el problema podría ser enunciado en los términos siguientes. A pesar de los esfuerzos institucionales por adaptar la actividad policial a las nuevas circunstancias sociales, la ciudadanía no deja de expresar su descontento hacia una policía que no acaba de resolver los problemas de inseguridad relacionados tanto con el incivismo como con la delincuencia en los espacios donde tiene lugar la vida cotidiana. Generalmente, las expresiones de este descontento hacen referencia a la escasa o nula presencia policial (no se ven policías), a la inacción o a la eficacia del trabajo policial (la policía no hace nada; lo que hace no vale para nada).

Si admitimos que la adopción de una estrategia de proximidad ha sido la respuesta más directamente vinculada con esta realidad que planteo en términos problemáticos, hará falta preguntarse hasta qué punto esta insistencia en la proximidad está dando los resultados que promete. Esta investigación tratará de responder esta cuestión compleja desde la perspectiva de la cultura profesional, centrada, en este caso, en el lugar que ocupa la proximidad en el imaginario profesional de los policías de una comisaría metropolitana de la PGME.

Creo que una investigación como esta estaría suficientemente justificada solo con la constatación de que, vistas las señales de descontento antes mencionadas, la actividad policial tiene margen de mejora en la función de garantizar la seguridad ciudadana y el libre ejercicio de los derechos y las libertades.

Pienso que una vez finalizado el despliegue territorial de la PGME, uno de los retos más relevantes que la policía catalana afronta en el horizonte inmediato de su consolidación –y no me refiero sólo al cuerpo de Mossos d'Esquadra– se sitúa en el campo de la policía de proximidad.

Por otro lado, no hay ningún estudio publicado sobre proximidad policial en Cataluña. Se pueden encontrar algunos estudios sociológicos sobre la profesión policial, como el de Manuel Martín (*La profesión de policía*, 1990) o el de Diego Torrente (*La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*, 1997), que se inspira en una policía local catalana, pero son trabajos de carácter más bien general, no centrados en un aspecto tan concreto como el que aquí se plantea.

## 2. CONSIDERACIONES EPISTEMOLÓGICAS Y METODOLÓGICAS. EL MODELO DE ANÁLISIS Y SU HIPÓTESIS

Básicamente, la investigación ha consistido en una aproximación hermenéutica a la proximidad policial constituida en objeto de estudio, un abordaje centrado en el contexto que condiciona su propia existencia: un contexto que explicaría su realidad –las ideas, los discursos y las prácticas que se relacionan–, y una existencia, la de la actividad policial de proximidad, que se configura, en última instancia, a partir de los significados que los sujetos e incluso esta misma investigación le otorguen.

La proximidad policial no tiene una existencia independiente de este contexto. No es, en este caso, una realidad construida únicamente a partir del discurso formal y oficial. La proximidad no es lo que dice la Ley 4/2003 de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, ni lo que dicen los documentos oficiales internos. La proximidad –sea lo que sea, se manifieste como se manifieste, se practique como se practique– no es la consecuencia directa de los pronunciamientos legales o de los programas formalmente establecidos, si es que los hay, lo cual, como se dirá más adelante, ya es un indicador de la posición que ocupa la proximidad policial en el imaginario profesional y en la realidad del trabajo policial cotidiano.

Creo que la cultura profesional, como conjunto de categorías y representaciones mentales adquiridas a lo largo de la socialización profesional que definen la identidad social e individual de las personas que trabajan en la policía, explica tanto las prácticas como los discursos que constituyen la profesión.

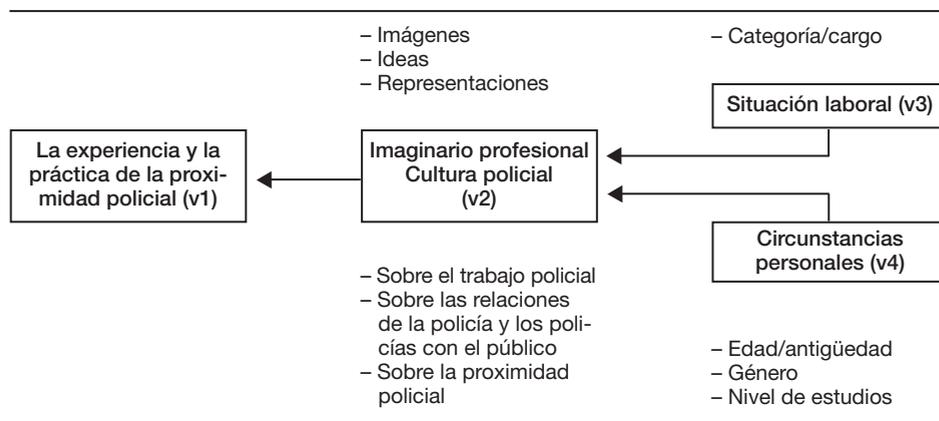
En este sentido, la práctica de la proximidad policial, como otras realidades o fenómenos que se dan en la profesión, tiene lugar y se nos muestra a propósito de determinadas naturalizaciones, escondida tras situaciones tenidas por normales dentro de la misma profesión.

Dicho de otro modo, es la cultura profesional del cuerpo de Mossos d'Esquadra, sean cuales sean los rasgos que caracterizan profesionalmente a la Policía de la Generalitat, la que explica en último término el ejercicio de la proximidad en la PGME, sea cual sea este ejercicio: más o menos «completo», más o menos satisfactorio para los policías, para los mandos que lo impulsan o para la ciudadanía que tendría que recibir sus resultados.

Por todo ello, tal como se muestra en la tabla 1, el modelo de análisis que guió el desarrollo de esta investigación establecía una serie de variables explicativas,

dos de secundarias y una de principal, y una variable a explicar, la proximidad policial en la PGME.

**Tabla 1. La proximidad policial en la PGME. El modelo de análisis**



La hipótesis que ha guiado el desarrollo del trabajo es que hay cierta distancia entre lo que podríamos llamar el discurso formal sobre la proximidad policial, contenido en los textos legales y profesionales que regulan el ejercicio de la actividad policial, y la realidad de la proximidad, que estaría determinada por el discurso que los propios policías mantienen sobre la profesión policial y su ejercicio en una sociedad como la actual y, más concretamente, sobre la proximidad policial. Y que esta distancia puede explicar un rendimiento insuficiente de la apuesta por esta estrategia de servicio o función policial.

He partido de la idea de que la realidad social no es algo fijo, con una existencia exterior a los individuos que puede ser observada directamente, sin que el observador influya en absoluto. Creo que los fenómenos sociales no tienen una existencia autónoma propia que la investigación científica deba descubrir o explicar. Pienso que esta realidad está construida por los sujetos que forman parte de ella, entre los cuales la persona que se dispone a estudiarla.

En sintonía con esta orientación, para medir esta distancia que habría entre el discurso formal sobre la proximidad y su realidad, he analizado y comparado los contenidos de seis textos que he considerado como los más significativos en referencia a la proximidad policial<sup>5</sup> con el contenido de tres entrevistas en

5. Estos textos son la Ley 4/2003, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña; los decretos 243/2007 y 415/2011, de organización del Departamento de Interior y de estructura de la función policial de la Dirección General de la Policía, respectivamente; el PNT 105/01/04, de 29 de noviembre de 2004, dedicado a «Relaciones con la comunidad»; los apuntes de la asignatura «Policía de proximidad I: la patrulla i relacions amb la comunitat», del Curso de formación básica para policías del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña; y el documento «Projecte Grups de Proximitat ABP de la RPMN», de 25 de marzo de 2009.

profundidad realizadas a tres policías, dos de los cuales trabajan en un grupo de Proximidad.<sup>6</sup>

Si la proximidad policial es el resultado de todo un conjunto de significados contruidos colectivamente sobre varios aspectos de la profesión que enmarcan y organizan la percepción y la experiencia que se tiene de este ámbito del trabajo policial, de lo que se trataba era de llegar a estos significados. La práctica de entrevistas permitió identificar estos significados que, en el discurso de los entrevistados, aparecen más o menos ocultos tras la estructura de la verbalización que los sujetos entrevistados hicieron de ellos. En la tabla 2 aparecen los diferentes bloques temáticos que fueron abordados en el transcurso de las entrevistas. Todos ellos están relacionados con las diferentes variables explicativas definidas en el modelo analítico, que se presenta a continuación, en el apartado siguiente. Por otro lado, la tabla 3 presenta las variables teóricas y las categorías analíticas.

**Tabla 2. La proximidad policial en la PGME. Variables y bloques temáticos**

| Variables explicativas   | Variable a explicar                                  | Bloques temáticos   |
|--|--|---|
| <p><b>a) Variable explicativa principal</b><br/> <i>La cultura profesional (v2):</i><br/>           Experiencias y valoraciones relativas a:<br/>           - el trabajo policial<br/>           - las relaciones de la policía y los policías con la ciudadanía<br/>           - la proximidad policial</p> | <p><i>La proximidad policial en la PGME (v1)</i></p> | <p>a) Datos personales<br/>           b) Currículum académico<br/>           c) Trayectoria profesional<br/>           d) El trabajo policial<br/>           e) Las relaciones de la policía y los policías con la ciudadanía</p> |
| <p><b>b) Variables explicativas secundarias</b><br/> <i>Situación laboral (v3):</i><br/>           - categoría<br/>           - cargo<br/> <i>Circunstancias personales (v4)</i><br/>           - edad/antigüedad<br/>           - género<br/>           - nivel de estudios</p>                             |  |   |

Fuente: elaboración propia

6. Sobre los detalles del diseño de la muestra teórica y la elección de la muestra de estudio, o sobre el análisis del contenido de las entrevistas a los policías, véase el trabajo de investigación.

**Tabla 3. La proximidad policial en la PGME. Variables teóricas y categorías de análisis**

| VARIABLES TEÓRICAS   | CATEGORÍAS ANALÍTICAS  |
|--|--|
| A. El trabajo policial en la sociedad catalana actual            | A.1 Ser policía en la sociedad catalana actual<br>A.2 Expectativas del profesional respecto al trabajo policial<br>A.3 Expectativas de la sociedad respecto al trabajo policial<br>A.4 Los rasgos principales de la profesión policial hoy en día<br>A.5 Los obstáculos y las dificultades para el ejercicio de la profesión   |
| B. Las relaciones de la policía y los policías con la ciudadanía | B.1 La valoración de la PGME por parte de la ciudadanía<br>B.2 La valoración de otras policías por parte de la ciudadanía<br>B.3 La experiencia del trato con el público<br>B.5 Ámbitos «amables» del trato con la ciudadanía<br>B.6 Ámbitos conflictivos del trato con la ciudadanía<br>B.7 Relaciones diferentes en función de públicos diferentes<br>B.7 Diferencias de trato con la ciudadanía en función del lugar/tipo de trabajo policial<br>B.8 Diferencias de género en la relación con la ciudadanía |
| C. La proximidad policial  | C.1 Qué es la proximidad policial<br>C.2 Cuál es el modelo de proximidad de la PGME/RPMN<br>C.3 Qué proximidad se practica<br>C.4 Qué proximidad se tendría que practicar<br>C.5 El status de la proximidad en la comisaría<br>C.6 Los ámbitos de mejora de la proximidad policial<br>C.7 Los obstáculos y las dificultades de la práctica de la proximidad<br>C.8 Diferencias de género en la práctica de la proximidad   |

Fuente: elaboración propia

### 3. LA VARIABLE A EXPLICAR: LA PROXIMIDAD POLICIAL EN LA PGME

La variable a explicar es la proximidad policial en la PGME. En términos generales, desde un punto de vista amplio, hace años que la proximidad ha sido presentada como la solución indicada para todos los males detectados y denunciados en el ámbito de la gestión pública. Como sabemos, el de la seguridad no ha escapado a lo que podríamos llamar las joyas de la proximidad y, si bien su evolución no ha sido lineal en el sentido de que ha sido objeto de críticas y altibajos, hoy vuelve a renacer, como el fénix de sus cenizas. Aun así, creo que este éxito del discurso de la proximidad está a la altura de su indefinición, de la indefinición del concepto –qué es la proximidad– y de la falta de concreción de su operativización –cómo se hace o cómo se *ha de hacer* la proximidad.

#### 3.1 EL CONCEPTO DE PROXIMIDAD

Como estrategia de servicio, como estilo policial que se diferencia del estilo más reactivo de respuesta rápida a los incidentes –el estilo 112–, o como modo

particular de *hacer* policía, la proximidad puede ser definida como el resultado de una revisión del modelo tradicional de la función policial y del ejercicio de la profesión policial. Esta revisión ha supuesto, en la práctica, que la institución policial haya perdido el elevado grado de autorreferenciación que la había caracterizado a lo largo de más de un siglo de vida como consecuencia de los cambios sociales que se producen desde los años setenta, cambios que la obligan a repensarse y redefinirse en relación con la ciudadanía, tanto en términos físicos, como geográficos y sociales. Para decirlo en palabras de Rémi Lefebvre (2004, 136), la proximidad no se define sino en el análisis de su antónimo, es decir en «la construcción social de la distancia».<sup>7</sup>

La proximidad responde a una lógica de acercamiento a la ciudadanía en el marco de un proyecto de mejora de la eficacia y de la legitimidad de la institución y de los profesionales que trabajan en la policía. Las reformas que han conducido a la proximidad han sido la expresión de la voluntad de superar la distancia, sobre todo simbólica, entre el Estado y la policía, por un lado, y la ciudadanía, del otro; una distancia que deriva, en última instancia, del carácter impuesto de las orientaciones y las decisiones que tradicionalmente han integrado la política de seguridad pública.

En este sentido, la proximidad designaría una dimensión del trabajo policial que es cercano geográficamente y temporalmente, una dimensión centrada en las relaciones de la institución con la ciudadanía en el que se inscriben prácticas diversas llevadas a cabo desde cerca y con un *tempo* adecuado a la marcha de la dinámica de la cotidianidad de los espacios y de los usos que hace la población.<sup>8</sup> Por otro lado, la proximidad también remite a cierta carga afectiva de este trabajo policial si aceptamos que lo cercano es, en cierto modo, familiar.

La inscripción de la proximidad en las estrategias policiales se explica a partir de dos elementos concomitantes claves:

- a) la importancia que se le reconoce al territorio y a los conflictos de convivencia y a los desórdenes que tienen lugar en él;
- b) la idea de coproducción de la seguridad.

En esta dimensión del trabajo policial que es la proximidad, para la instauración de partenariados con otros actores concernidos por las cuestiones de la seguridad y la inseguridad, sean institucionales o no, hay que «territorializar» la actividad policial en un sentido nuevo.

### 3.1.1 Proximidad: la territorialización de la actividad policial

A lo largo de los últimos decenios del siglo pasado, la policía parecía que se había «deslocalizado»: es como si se hubiese distanciado del territorio en el cual trabajaba y en el cual tenía que prestar sus servicios. En este período, con los cambios que hubo en las geografías urbanas y con el aumento de la delincuencia,

7. Citado en Cazorla, 2009, 6.

8. Otras dimensiones del trabajo policial serían la reacción, también conocida como actividad 112, la investigación o el orden público.

la inseguridad se ha convertido en una preocupación mayor en las sociedades occidentales y los poderes públicos se han visto impelidos a una revisión de las políticas públicas de seguridad.

Desde el momento en que esta revisión incorpora un análisis geográfico de la actividad policial en relación con su entorno, aparece la noción *policía de proximidad*. Presentada desde su inicio como una derivación del *community policing* americano, enseguida concentró todas las confianzas en el proyecto de «crear las condiciones de una verdadera tranquilidad pública».<sup>9</sup> En todas sus variantes –policía comunitaria, policía para la calidad de vida, policía de proximidad–, el territorio aparece como el elemento central en la gestión de la seguridad. La proximidad es el resultado de la necesidad de acercamiento a la ciudadanía y de ajustar la actividad policial a las particularidades del tejido local, es decir de territorializarla.

#### a) *La deslocalización de la policía*

Con anterioridad, la presencia policial en el territorio no respondía a una actividad verdaderamente territorializada. Antes de las reformas que condujeron a la proximidad, la policía se había convertido en una institución deslocalizada como consecuencia de determinadas evoluciones estructurales y técnicas. Trabajando en entornos en los cuales no se insertaban sino episódicamente, los policías no se pudieron adaptar a los cambios urbanos que se estaban produciendo, lo cual generaba respuestas policiales poco adecuadas.

Desde el punto de vista del distanciamiento estructural, hay que pensar, por ejemplo, en todas las medidas que se pusieron en marcha en los Estados Unidos para evitar la corrupción policial en las principales plantillas del país (Carter y Radelet, 1999, 15-19). Mediante la profesionalización, es decir mediante la separación de los entornos locales, la normalización de los comportamientos o la promoción de valores como por ejemplo la neutralidad y el respeto a la Ley, que intentaban minimizar o evitar las ingerencias políticas y comunitarias, las autoridades públicas intentaban erradicar la corrupción endémica en las policías americanas (Cazorla, 2009, 23). Esta evolución, como observa Dominique Monjardet (1999, 120), se tradujo en una focalización de la actividad policial en el mantenimiento del orden, entendido en términos «de orden público, es decir de mantenimiento del orden y del control del espacio público ante los manifestantes de cualquier clase». Desde entonces, el trabajo policial y la propia institución pasaron a ser evaluados en base a dos elementos: su capacidad para contener y controlar las crisis de desorden en el espacio público y su grado de conformidad respecto a las prescripciones dadas por la Administración correspondiente. De este modo, la tranquilidad pública y el tratamiento local de los pequeños incidentes habituales pasaron a un segundo término.

Esta normalización de la actividad está en el origen de una estandarización y de una especialización de los servicios. Los efectivos se van adscribiendo a

---

9. *Guide pratique de la police de proximité*. IHESI. La documentation française, p. 9.

unidades dedicadas a determinadas especialidades y van perdiendo, por el camino, su cualificación generalista. Esta proliferación de unidades especializadas ha tenido dos consecuencias claras: en primer lugar, la disminución del número de policías en contacto directo con la población; en segundo lugar, la acentuación del aislamiento de la institución. Las formas policiales surgidas de esta dinámica se caracterizan por los patrullajes aleatorios, por la estandarización de los contactos con la ciudadanía, por la protocolarización de los procedimientos y por una atención preferente a determinados tipos de infracciones como consecuencia de la especialización antes mencionada. De este modo, la relación con la población se hace mucho más distante y más tenue.

Este proceso de *enfriamiento* de la relación de la policía con el público se acentuó notablemente con la difusión de los «nuevos» medios de comunicación y transporte en la policía. Son bastante conocidas las consecuencias que tuvieron la generalización del teléfono y la motorización en el trabajo policial.

Gracias al teléfono, la policía pasó a estar disponible las veinticuatro horas del día, accesible desde cualquier lugar, incluido el propio domicilio. Paradójicamente, esto, que propició un aumento de los requerimientos a la policía, coincidió con la disminución de los contactos físicos, ya que estos dejaron de ser necesarios para el intercambio de información. Con el tiempo, la llamada a la policía se banaliza y la demanda policial se extiende a asuntos que cada vez tienen menos que ver con la delincuencia. «La policía se convierte, por un lado, en un servicio de urgencia generalista y, por el otro, el servicio polivalente al cual se dirigen [los ciudadanos] por defecto» (Monjardet, 1999, 124).

A medida que el teléfono se fue generalizando entre la población, la policía hubo de adaptar rápidamente su funcionamiento. Con la aparición de centrales de comunicaciones, las pequeñas dependencias policiales fueron suprimidas y los servicios fueron reorganizándose entorno las unidades centrales (Tarr, 1987; Requena, 2003). En paralelo, los modelos de gestión y de decisión también cambiaron para dar respuesta al aumento del volumen de requerimientos, en el cual, rápidamente hubo que establecer prioridades en su atención. Con la estandarización de su tratamiento, determinados incidentes, calificados como *cold crimes*, dejaron de ser considerados como prioritarios, porque su denuncia vendría con certeza después de haberse producido; así, esta racionalización de la actividad se tradujo en una restricción del campo de atención policial (Reis, 1992, 53).

Por otro lado, la motorización de las organizaciones policiales alimentó esta dinámica. El constante aumento del parque móvil policial, con la incorporación de la radio, hizo crecer su «deslocalización». Con el paso del tiempo, las rondas a pie han ido siendo sustituidas por los patrullajes con coche y, cada vez más, el tiempo de trabajo de los policías pasa en los coches patrulla y en los escenarios donde han tenido lugar los incidentes o los delitos conocidos.

Finalmente, esta «deslocalización» también afectó al propio objeto del trabajo policial. Como indica Sebastian Roche (1996, 179), el aviso, el incidente, la infracción se convierten en objetos geográficamente indiferenciados. En definitiva, es como si el campo de trabajo policial se hubiese contraído hasta tornarse, básicamente, vías de paso y zonas de intervención; como si los nuevos

modelos de gestión, que tendrían que haber mejorado el trabajo policial, hacerlo más eficaz y más eficiente, hubiesen contribuido a la progresiva insularización de la institución y a la incapacitación de los policías, incapaces de reconocer territorios que han perdido su identidad y de hacer frente a los conflictos y a los desórdenes cotidianos, a los problemas de convivencia y a las infracciones que les caracterizan.

*b) El community policing y el inicio de la proximidad*

En un contexto como el descrito, en el cual la preocupación por la seguridad ha ido en aumento (Curbet, 2009, 5), el Estado hubo de reaccionar y, a finales de los años ochenta, aparecen reformas que expresan una nueva orientación de las políticas públicas de seguridad, la de la proximidad. Presentada de antemano como un enfoque innovador<sup>10</sup> que responde tanto a la delincuencia como al temor que este fenómeno suscita, llegó para poner remedio a la ineficacia de los poderes públicos con responsabilidades en materia de seguridad pública.

Entre sus credenciales han habido siempre sus similitudes con el *community policing* americano, el cual ha sido presentado como prueba de éxito por parte de los impulsores y los seguidores de la proximidad en Europa.<sup>11</sup> Sobre esta cuestión, hay que decir que aunque algunos de los factores que explican la aparición de tales reformas policiales son comunes o semejantes, los contextos en los que ven la luz sí que son claramente diferentes.

La aparición del *community policing* debe situarse en el contexto de la crisis social que atravesaban los Estados Unidos en las décadas de los sesenta y setenta, años de una importante crisis urbana, marcada por el aumento del consumo de drogas y de la delincuencia. Estos fenómenos fueron el origen de violentos enfrentamientos urbanos entre diferentes comunidades y la policía, algunos de ellos tan cruentos como el de Watts, Los Ángeles, en 1965, que acabó con treinta y cuatro muertos, mil treinta y dos heridos y más de seiscientos edificios dañados o destruidos.<sup>12</sup>

Episodios como éste pusieron de manifiesto que en determinados entornos como el descrito, las prácticas policiales al uso no eran adecuadas y la policía,

10. Yo diría que a pesar de lo que ha llovido, aún no se ha desprendido de este carácter innovador y vanguardista.

11. Sin ir más lejos, en noviembre del año 2011, Joan Delort, gerente de seguridad del Ayuntamiento de Barcelona, reunió a la cúpula de mando de la Guardia Urbana de la Ciudad para trabajar sobre el nuevo enfoque que tendría que guiar su actividad policial, caracterizado, entre otras cosas, por la «tolerancia cero» con las pequeñas manifestaciones de incivismo. Delort lo hizo sobre la base de un texto de la *Harvard Business School* escrito por James L. Heskett, profesor de esta institución, que analiza la táctica de William Bratton, el comisario superior de la Policía de Nueva York a quien el alcalde Rudolph Giuliani encargó la labor de reducir la delincuencia de la Gran Manzana de los años noventa. El texto en cuestión se titula «La nueva policía de Nueva York». Cfr. *El Periódico de Cataluña*, 24 de noviembre de 2011, p. 38-39. «L'ordre públic a la capital catalana. (L'alcalde) Trias s'inspira en (l'alcalde) Giuliani.»

12. D.a. *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, Barcelona: Edicions UPC, 2004; Szymanski, M. «Burned, Baby, Burned: The Final Days of Marquette Frye», *Los Angeles Magazine*, Agosto 1990, p. 60-65; «144 Hours in August 1965», *The McCone Report*; <<http://www.usc.edu/libraries/archives/cityinstress/mccone/part4.html>>

como institución, no podía aportar ninguna clase de solución a los problemas de desorden y violencia urbana.

En última instancia, las reformas del trabajo policial que se pusieron en marcha buscaban poner fin a las disfunciones del sistema tradicional y acercar la policía a la población, tanto físicamente como psicológicamente (Rosenbaum, 1994, 5). Estas reformas partían del convencimiento según el cual los problemas no serían resueltos por la vía del aumento del presupuesto policial, porque el patrullaje motorizado ordinario tenía unos efectos muy limitados sobre la delincuencia y sobre la sensación de inseguridad.<sup>13</sup> Además, reconocían que la mayor parte de los requerimientos que recibía la policía por parte de la ciudadanía poco tenían que ver con infracciones graves, con delitos graves. Más bien, estaban relacionados con otros problemas de orden social que, en adelante, tendrían que ser tenidos en cuenta.

De este modo, las percepciones y los sentimientos de inseguridad pasaron a constituir un factor sociopolítico central y, como tal, hubieron de ser considerados un objeto fundamental de la actividad policial. Desde entonces, la policía hubo de gestionar los problemas de inseguridad ciudadana teniendo presentes los elementos que configuraban su dimensión más subjetiva, e inscribirlos en una perspectiva que, junto a una aproximación más global y genérica a estas cuestiones, incluyese las particularidades locales.

Pronto se constató que las patrullas a pie y el contacto frecuente y cercano con la ciudadanía, en concurrencia con otras actuaciones públicas, sí que tenían efectos sobre aquellas sensaciones de temor y de inseguridad. Así por ejemplo, en 1973, el Estado de Nueva Jersey evaluó los resultados de estas reformas policiales en veintiocho de sus municipios, entre ellos el de Newark.<sup>14</sup> La mencionada evaluación midió el impacto de las patrullas a pie y de las motorizadas y concluyó que, aunque no se constató ninguna disminución de la delincuencia, las rondas a pie tuvieron una gran incidencia sobre la sensación de inseguridad entre los vecinos, que se mostraron especialmente sensibles hacia esta forma de vigilancia policial.<sup>15</sup>

### *c) Los conflictos de convivencia y el incivismo, nuevos objetos del trabajo policial*

Hasta la aparición de este enfoque comunitario, la actividad policial era esencialmente reactiva. Su objeto no era otro que la infracción penal, cuya causa quedaba más allá de los límites de una concepción de la función policial que, lejos

13. Como mucho, los dispositivos que consisten en la saturación de una zona muy concreta con patrullas policiales (patrullaje de saturación) pueden evitar que, durante períodos de tiempo relativamente cortos (básicamente por el elevado coste de tales dispositivos), no se cometan infracciones o que estas se desplacen a otras zonas.

14. Esta reforma derivó de la aprobación de la *Safe and Clean Neighborhoods Act*. Cfr. The Newark foot patrol experiment. *Police Foundation*, p. 33-42.

15. Sobre esta cuestión, ver también Kelling, G.L., «L'expérience de Kansas City sur la patrouille préventive». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, hors-série 2003, p. 192.

de tomar en consideración las causas mencionadas, se limitaba a informar, a localizarlas en el tiempo y en el espacio.

A partir de este momento en el cual ven la luz estas reformas policiales que apuestan por la territorialización del trabajo policial, diferentes modelos intentan salvar las deficiencias de los sistemas policiales tradicionales a partir de la toma en consideración de nuevos objetos: los desórdenes urbanos y el incivismo.

La reapropiación del territorio, la reterritorialización de la actividad policial como estrategia que busca la mejora tanto de la gestión como de la calidad de los servicios situando lo local en el centro de las políticas de seguridad, ha tenido importantes consecuencias en la morfología policial, de las cuales son muestra las oficinas de relaciones con la comunidad o las unidades de convivencia que encontramos en los organigramas de muchas organizaciones policiales catalanas. En su forma inicial, muchas de estas unidades funcionaban del mismo modo: se asignaban agentes concretos a zonas concretas de la ciudad y las unidades se constituían en oficinas de atención comunitaria donde se podían realizar trámites básicos y desde donde se impulsaba la actividad policial diaria.

Por otro lado, esta territorialización se traduce también en una reorganización del mapa policial a partir no tanto de las especificidades organizacionales de cada policía sino de las necesidades en materia de seguridad, señaladas por los puntos en los que se producen los delitos y los incidentes, o las áreas en las que su frecuencia es más alta.

En efecto, la proximidad policial se basa en una geografía más fina de las diferentes manifestaciones de la inseguridad ciudadana, una geografía que se articula a partir de conceptos como el de sector, que sería la entidad territorial en la que se diseña, se dirige y se evalúa la misión de la policía de proximidad, o el de barrio, próximo a la noción francesa de *îlot*, la primera línea, el escenario en el que trabajan sus actores principales: el *ilotier* francés o el *arquer* catalán.<sup>16</sup>

En definitiva, la territorialización de la actividad es la clave de la estrategia policial de proximidad; en última instancia, esta se tendría que traducir en un refuerzo de la presencia y de la visibilidad de la policía en los espacios públicos de la ciudad. Como sinónimo de descentralización y desconcentración, este proceso de reapropiación del territorio pasa, antes que nada, por no considerarlo como problema de seguridad, o como parte del problema, sino como clave para su solución a partir del análisis fino de las necesidades, de la adaptación de las intervenciones, del establecimiento de diagnósticos compartidos y participados que sirven, al mismo tiempo, para el reconocimiento mutuo de los diferentes actores concernidos (Offner, 2006).

Hacer de los desórdenes un objeto del trabajo policial ha sido, desde el primer momento, una condición de este proceso de territorialización. Aunque habían sido obviados por la actividad policial tradicional, porque no tenían carácter penal o porque no habían sido considerados como prioritarios, estos fenómenos, que

---

16. Con esta denominación se conocen los integrantes de los grupos de proximidad de las comisarías territoriales de la PGME, así como sus indicativos radio.

siempre están relacionados con la convivencia cotidiana en espacios más o menos degradados, determinan la percepción de la seguridad de las personas que viven, que residen o trabajan, y suelen ser el argumento más común de los reproches de inacción y de ineficiencia que recibe la institución.

La famosa teoría de las ventanas rotas de James Q. Wilson y George L. Kelling sitúa este concepto, juntamente con otros más o menos próximos como el de degradación, en la explicación de la inseguridad ciudadana (Kelling y Wilson, 2003). Según estos autores, los desórdenes y la degradación de los espacios urbanos provocan conductas de evitación por parte de sus habitantes, los cuales, si no se hace nada, acaban por considerar su barrio como un lugar peligroso respecto al cual, lo más razonable es evitarlo.

Una ventana rota, una farola estropeada, la acumulación de basuras o la presencia de vehículos abandonados y desballestados en la vía pública, por citar los casos más habituales, serían indicadores de que las degradaciones no son reparadas ni sancionadas, y de que los controles sociales comunitarios no funcionan adecuadamente o, sencillamente, no existen. Entonces, si el cristal no es cambiado, si la ventana no es reparada, la rotura puede ser el inicio de una espiral de declive que, en casos extremos, hacen que los vecinos se planteen abandonar el barrio (Skogan, 1992).<sup>17</sup>

Por supuesto, este desorden no es sólo físico. También se relaciona con otros fenómenos, como la existencia de bandas o grupos más o menos organizados que se apropian de determinados espacios, con el consumo de drogas o alcohol en la vía pública, con la mendicidad más agresiva y con la prostitución más visible (Skogan, 1992, 2 y 33).

También con el carácter ruidoso de las vecindades, con determinados modos de gestionar la retirada de basuras domiciliarias, con el mantenimiento insuficiente de las viviendas, con las reuniones de jóvenes en los parques; todas ellas cuestiones que, de hecho, no suponen la comisión de ninguna clase de infracción.

En algunos casos, los desórdenes, en sus variadas manifestaciones, provocan indignación y desmoralización, los cuales acaban degenerando en temores y miedo. El incivismo, el vandalismo y todas estas formas de violencia de baja intensidad configuran una percepción negativa de los espacios públicos en un proceso en el cual, a medida que aumenta la sensación de inseguridad, disminuye la posibilidad de que los vecinos intervengan o participen en la salvaguarda de estos espacios. Dicho de otro modo: cuanto más grande es el desorden y el miedo a la delincuencia, más probable y frecuente es la llamada a la policía.

Esta idea ha sido problematizada en Francia por Sebastian Roche, mediante el concepto de incivildades. El término deriva del latín *incivilitas*, que hace referencia a las prácticas que van en contra de las convenciones convenientes, de lo que conviene a la comunidad.<sup>18</sup> Roche (1996, 47) las define como «rupturas en el

17. En relación con este tema, referido a barrios del Área Metropolitana de Barcelona, *cfr.* Requena, 2003.

18. Ha habido muchas críticas a la utilización de este concepto. Algunos autores consideran que su utilización participa de un proceso de estigmatización de ciertos sectores sociales. No obstante, hay que

orden de la vida de cada día, aquello que los actores ordinarios consideran como la ley, y no exactamente lo que las instituciones califican de orden». Distingue las «incivildades legales», nocivas para la vida social pero no consideradas como infracciones de ninguna clase, de las «incivildades infraccionales», de carácter penal o administrativo, como las infracciones a las ordenanzas de convivencia y civismo (Roche, 1996, 37).

Este concepto, traducible al nuestro de incivismo, serviría para referirnos a varios fenómenos, desde la degradación del entorno a las diferentes formas de apropiación del territorio que son percibidas como anormales o inusuales, pasando por los comportamientos que violentan, en un sentido amplio, las costumbres o las prácticas habituales. En cualquier caso, si el civismo es considerado como un reconocimiento del orden común, todas estas manifestaciones antes mencionadas son consideradas como atentados contra los valores de la comunidad y son percibidas como prueba de que no hay un *garant de sécurité* (Roche, *op. cit.*, 10). Si no se resuelven o no se eliminan, si se normalizan por su permanencia y su proliferación, degradan el clima social y provocan actitudes de defensa y de repliegue que están en la base de aquella percepción negativa de los espacios públicos y de los sentimientos de inseguridad (Skogan, 1992, 37-39).

### 3.1.2 Proximidad: la coproducción de la seguridad

Como se ha dicho hasta aquí, la proximidad pretende mejorar las relaciones entre la policía y la ciudadanía haciéndose cargo de este fenómeno tan heterogéneo y diverso como es el desorden asociado al incivismo y a la delincuencia.

En el fondo, este proyecto responde a la exigencia de conseguir lo que sería el segundo elemento de esta doctrina de la proximidad: la coproducción de la seguridad. El concepto, relativamente nuevo, supone que la institución policial, junto con otras que integran el sistema de justicia penal, acepta la ingerencia de otros actores en la gestión de la seguridad, algunos de ellos incluso situados fuera de cualquier ámbito institucional.

Que la comunidad pase a ser considerada como una *socia* en la labor de mantener la seguridad ciudadana y la tranquilidad pública pasa, necesariamente, por el hecho que sus demandas y sus expectativas sean realmente tenidas en cuenta en este ámbito. No obstante, el alcance de este enfoque partenarial va más allá de un deseo de contentar o tranquilizar a la ciudadanía. También tiene por objeto –función latente– restaurar de algún modo la coherencia y la legitimidad a la acción pública.

La territorialización de la actividad policial, la necesaria toma en consideración de todos los factores que generan inseguridad y la restauración de las relaciones entre la policía y la ciudadanía tendrían que permitir rehacer los mecanismos de vigilancia social que anteriormente regulaban gran parte de estos problemas.

reconocer a esta noción el mérito de dar cierta materialidad a este fenómeno tan habitual, y para algunos incluso constitutivo del espacio público (Delgado, 1999).

En las últimas tres décadas, los cambios sociales han modificado profundamente lo que podríamos llamar las reglas de convivencia. Seguramente, el ascenso del individualismo sería uno de los rasgos que mejor explicaría estas transformaciones y sus consecuencias sobre los mecanismos tradicionales de regulación colectiva, cuyo anquilosamiento supuso, en realidad, un aumento de trabajo para las organizaciones policiales.

Con el progresivo debilitamiento de los mecanismos de control social informal se ha impuesto la regulación formal de la convivencia a partir de ordenanzas y decretos, con lo cual los conflictos cotidianos se han transformado en contenciosos jurídicos que han de ser gestionados por las diferentes instituciones, entre ellas la policial. Así las cosas, a medida que la institución policial se ha visto desbordada por el incremento masivo de los requerimientos relacionados con la dinámica social cotidiana, la idea de la comunidad como solución se ha ido imponiendo tanto por razones prácticas como de legitimidad (Garland, 2005).

#### *a) La comunidad como solución*

En el último cuarto del siglo pasado, las autoridades gubernamentales se dan cuenta de que el control de la delincuencia se encuentra «más allá del Estado» en dos sentidos diferentes. Por un lado, en el sentido de que las instituciones de la justicia penal se encontraban muy limitadas en sus capacidades a la hora de controlar la delincuencia y gestionar los conflictos y los desórdenes originados en la convivencia, con lo que se veían incapaces de mantener la ley y el orden por sí mismas. En segundo lugar, en el sentido de que, aunque cada vez más debilitados, existen mecanismos de control social de la desviación y del delito funcionando fuera de los límites del Estado, de modo relativamente autónomo de sus políticas públicas.

Los esfuerzos dirigidos a hacer frente a estos límites –primero reformando las instituciones estatales y después movilizándolo y utilizando los mecanismos no estatales– han sido la base de las iniciativas policiales más innovadoras de los últimos años. De algún modo, la proximidad ve la luz para poner remedio a las consecuencias de esta deriva, mediante la movilización de las capacidades de la ciudadanía en la gestión de la seguridad pública, reactivando los dispositivos de control social más o menos disueltos, con una propuesta de cambio de las mentalidades y de las prácticas policiales.

En estos años, situar esta labor del control de la delincuencia y la gestión de los conflictos de convivencia en la comunidad ha sido la solución recurrente ante el problema de las limitaciones de la justicia penal. Al menos hasta la década de los sesenta, haciéndose eco de académicos y reformadores,<sup>19</sup> las autoridades de la justicia penal han mantenido que su trabajo también podía ser llevado a cabo, y con resultados más satisfactorios, fuera de las instituciones estatales, concretamente en las llamadas instancias comunitarias. Desde entonces, no hemos dejado

---

19. Especialmente, de las críticas a las llamadas instituciones totales, de los argumentos relativos a los riesgos de estigma y la exclusión social, y de la creencia en el poder reparador de las relaciones comunitarias.

de oír hablar de justicia comunitaria, de castigo en la comunidad, de prevención comunitaria, de policía comunitaria.

Como ya se ha dicho, la policía comunitaria inicia su camino a finales de los sesenta, como respuesta a las consecuencias derivadas de los estilos policiales reactivos y distantes que dominaban la profesión en los años precedentes. Con métodos como el patrullaje a pie –al estilo de las tradicionales rondas–, la vinculación y la interlocución permanente con escuelas a través de unidades o agentes especializados, o la consulta a la ciudadanía sobre los diagnósticos de seguridad o la calidad de los servicios, la policía ha intentado y sigue intentando evitar la imagen de una fuerza de ocupación, al mismo tiempo que conseguir un nivel adecuado de cooperación por parte de la ciudadanía.

Es cierto que hoy día, la de la proximidad se ha convertido en una retórica omnipresente y omniabarcadora que sirve para describir cualquier práctica policial, incluso las más tradicionales. No obstante, con esta retórica, existe una nueva realidad en la actividad policial. Uno de los elementos más importantes de esta nueva realidad –si no el más importante–, es el esfuerzo constante por dinamizar las actividades de actores no institucionales, conectando sus prácticas informales de control social a las actividades formales desarrolladas por la propia policía. Iniciada como una estrategia consciente en los años ochenta y noventa en los Estados Unidos y en el Reino Unido, esta política de enrolamiento se ha convertido en un aspecto fundamental de la política de seguridad pública en el resto de países occidentales, entre los cuales el nuestro.

#### *b) La estrategia de la responsabilización*

El intento de extender el alcance de las agencias estatales vinculando sus prácticas a las de los actores a la comunidad y al sector privado podría ser descrito, en el sentido de Pat O'Malley (1996), como una «estrategia de responsabilización». Esta estrategia –que según este autor hay que situar en el marco del ascenso de los postulados neoliberales en el panorama de las políticas públicas en general– afecta a la seguridad en un sentido amplio, en la medida que el Estado postkeynesiano intenta desplazar responsabilidad hacia el individuo y el mercado.

Este programa está inspirado en un nuevo modo de entender la acción de gobierno y de pensar la seguridad e impulsa el desarrollo de nuevas técnicas y nuevas acciones con las cuales afrontar la inseguridad ciudadana. En lugar de hacer frente directamente a los problemas de inseguridad mediante la policía, los tribunales y las prisiones, esta estrategia promueve un nuevo tipo de acción indirecta en el que las agencias estatales inducen la intervención de organizaciones y actores no institucionales.

Lo que se pretende es la configuración de una red reforzada de control social, más o menos dirigida, más o menos informal, que complementa y extiende los controles formales de la acción policial y, en un sentido más amplio, del sistema de justicia penal. Dejando atrás aquella idea del monopolio sobre el control de la delincuencia y las conductas desordenadas, que supone una forma ciertamente autista del ejercicio de la autoridad que obvia completamente las capacidades y las posibilidades de otros actores, la policía y otras instituciones adoptan ahora

una relación estratégica con estos otros actores e intentan enrolar a los «poderes gubernamentales» de los actores privados,<sup>20</sup> modulándolos adecuadamente para el cumplimiento de los objetivos de la política pública de seguridad ciudadana.

Para llevar a cabo este proyecto de responsabilización, el primer paso ha sido la identificación de las personas o las entidades que tienen capacidad para influir sobre las condiciones que provocan o favorecen la inseguridad, y para reducir las oportunidades delictivas o incívicas, así como la identificación de las que tienen responsabilidades en hacerlo, para reforzar esta responsabilidad en la medida que sea posible.

Entre las técnicas utilizadas para alcanzar este objetivo, quizá la más simple pero también la de más alcance, han sido las campañas informativas, que en el caso de policías como la de la Generalitat de Cataluña, se realizan mediante el reparto de dípticos y trípticos a comunidades de vecinos o a comercios,<sup>21</sup> con consejos de seguridad relacionados con las modalidades delictivas a las que puedan estar expuestos. O en reuniones en las que se presentan datos delincuenciales a los comerciantes de algún barrio de la ciudad o a los industriales de un polígono y se reflexiona conjuntamente sobre el modo cómo las percepciones asociadas a la delincuencia afectan a sus actividades comerciales, y en las cuales se les anima a cooperar en iniciativas conjuntas. Se trata, en todos los casos, de generar cierta conciencia pública, de interpelar a las personas que asisten como víctimas potenciales, de crear cierto sentido del deber, de conectar a la población con la policía y conseguir su colaboración; y por todo esto es necesario provocar ciertos cambios en las mentalidades, en los modos de pensar y en las formas de actuar de todos aquellos que se encuentran concernidos por la inseguridad.

Lo mismo persiguen otras técnicas policiales como, por ejemplo, la asesoría experta a empresarios que quieren mejorar la seguridad de sus instalaciones o de sus procesos, o la promoción de iniciativas de prevención de la delincuencia o el incivismo en comunidades de vecinos, haciéndolos partícipes de la realidad del entorno y de los riesgos que les afectan, e invitándolos a relacionarse más y más estrechamente con la policía a través de interlocutores especializados, encuadrados en unidades creadas específicamente para tal finalidad.

Estas y otras técnicas que tienen la misma utilidad son la expresión de un nuevo proyecto de gobierno de los problemas de inseguridad mediante la activación de las iniciativas privadas y la cooperación interagencial en el marco de estructuras locales en las cuales coinciden las administraciones públicas y la ciudadanía.

---

20. Fue Michel Foucault quien acuñó el término «gubernamentalidad» para hacer referencia a esta nueva forma de regulación que involucra al enrolamiento de otros, la formación de incentivos y la creación de nuevas formas de acción conjunta entre el Estado y otros actores no institucionales (Foucault, 1991). En contraste con la concepción hobbesiana, según Foucault, el poder, y por lo tanto el gobierno, es algo compartido entre muchos; desde su perspectiva, el poder se encuentra por todas partes, no porque se ejerza en todas partes, sino porque proviene de todas partes; en este sentido, no sería «propiedad» de nadie. En la misma línea, Bruno Latour advierte que hay que pensar el poder «no en función del poder que tiene alguien, sino de todas las demás personas que se suman a su composición» (Latour, 1986, 265).

21. También ofrece consejos de seguridad la página web del Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña. <<http://www20.gencat.cat/portal/site/mossos/menuitem.129.html>>.

En el fondo, lo que expresa esta estrategia es que el Estado, por sí mismo, no es ni tendría que ser el responsable de prevenir la delincuencia y de gestionar los conflictos de convivencia. De algún modo, con reformas como esta, la policía –y con ella el Gobierno– reconoce una verdad sociológica básica que establece que los procesos más importantes de producción de orden y conformidad son los procesos sociales básicos que tienen lugar en el marco de las instituciones de la sociedad civil, y no la amenaza incierta de sanciones.

En este sentido, en cierto modo, el proyecto de proximidad policial supone la deconstrucción del monopolio del Estado soberano y la aceptación de la naturaleza dispersa y plural del control social efectivo. Ahora, en lugar de confiar la labor de la seguridad a una agencia especializada como es la policía, se propone identificar y dinamizar actores y procesos informales.

Como el ministro del Home Office británico, John Patten, afirmaba en el año 1998:<sup>22</sup>

Nuestra prevención del delito ha de ir más allá de instalar cerraduras y candados más seguros, e intentar restablecer un marco de controles informales y al mismo tiempo efectivos. Quizá, a los políticos y a los profesionales les de un poco de vergüenza decir que llevar a cabo el ejercicio del «control», del «control social», del «control comunitario» –no importa el nombre que se quiera utilizar– significa que los ciudadanos adultos, activos y responsables, todos ellos y no sólo la policía o el servicio de libertad condicional, actúen individual o colectivamente cuando sea posible para prevenir que los hombres o mujeres jóvenes inicien una carrera delictiva. El gobierno por sí mismo no puede llevar a cabo esta labor [...] Inspirar y enrolar a la ciudadanía activa en todos los momentos de su vida: aquí está la clave.

Se trata, expresado con palabras de David Osborne y Ted Gaebler (1992),<sup>23</sup> de «timonear» más y «remar» menos. Remar menos por razones de economía y eficiencia y mantener el control del timón ya que es fundamental porque la seguridad, considerada como un bien público, sea distribuida en función del interés general. Timonear sería algo más que autorizar que otros puedan remar: es asegurar que las remadas sean armónicas.

Las prácticas de la proximidad reflejan claramente que la nueva estrategia del Estado no consiste, o no únicamente, en vigilar y perseguir sino más bien a persuadir y alinear, en asegurarse que otros actores puedan participar y cumplir su función preventiva y disuasiva. Vecinos, comerciantes, industriales, responsables y funcionarios de otros servicios públicos, padres, ciudadanos... Todos tendrían que reconocer que tienen cierta responsabilidad en materia de seguridad y, por ello, han de ser convencidos de que ejerzan sus poderes, sus capacidades informales de control social y, si es necesario, que cambien sus prácticas habituales para que sean más adecuadas al proyecto común de control de la delincuencia y los des-

22. Citado en Garland, 2005, 214.

23. Citado en Shearing y Wood, 2011, 27.

órdenes urbanos cotidianos, y más eficaces en la reducción de las oportunidades para las conductas contrarias a la Ley y a la tranquilidad pública.

En este sentido, el trabajo policial de proximidad, como el que se realiza en otros campos de la política pública, se desarrolla a través de la frontera que tradicionalmente separaba lo público de lo privado. No pocas veces, los policías que han de diseñar programas de proximidad y los que han de llevar a cabo las acciones previstas en estos programas, deben hacer frente a situaciones en las que parece que han de (re)negociar lo que es responsabilidad pública y lo que no. La empresa es cualquier cosa menos fácil, ya que supone el cuestionamiento de uno de los presupuestos fundadores de la modernidad penal, que establecía que la seguridad ciudadana era una actividad especializada que tenía que ser desarrollada por una institución estatal diferenciada, la policía.

Pues bien, tal como advierte David Garland, aunque compartir las responsabilidades siempre ha sido un modo bastante habitual de diluir las posibles acusaciones de ineficacia o de fracaso, esta estrategia de responsabilización no puede ser reducida a un intento del Estado o de la policía de desentenderse de una función pública tan problemática como es la de la seguridad. Tampoco se puede traducir como una simple privatización de esta función, aunque no se puede obviar que la búsqueda de la eficiencia económica en la gestión de los recursos ha influido y que, en el fondo, ha favorecido un crecimiento muy rápido del negocio privado de la seguridad. Respondería, más bien, a una nueva concepción del ejercicio del poder en el ámbito de las políticas públicas de seguridad, situada en la base de una forma de «gobierno a distancia» que se inspira en principios ya consolidados en otros ámbitos como el de la política económica o la sanidad pública (Garland, 2005, 216).

### 3.2 LA PROXIMIDAD POLICIAL EN CATALUÑA

Como en el resto de España, la proximidad policial en Cataluña aparece en la década de los ochenta, en plena transición democrática, como expresión de un claro intento de legitimación de la institución policial ante la ciudadanía. Desde entonces, las policías catalanas han mostrado una clara afinidad por esta estrategia policial que, de un modo u otro, con denominaciones y fórmulas diversas, propone un nuevo modelo de relaciones con otras instituciones y, sobre todo, con la ciudadanía.

No hay ninguna razón para pensar que los responsables políticos y policiales que han diseñado y puesto en marcha los dispositivos operacionales que expresan el trabajo policial de proximidad no tuviesen presentes las experiencias americanas y europeas previas, aunque sea de modo indirecto, a través de la abundante literatura especializada. En cualquier caso, la práctica de la proximidad policial en Cataluña es, con toda seguridad, una consecuencia clara del convencimiento de que la prácticas policiales tradicionales, esencialmente reactivas y centradas en los propios requerimientos y las propias expectativas, no podían dar respuesta, por sí solas, a las demandas ciudadanas en materia de seguridad pública e, incluso, a las expectativas de los policías, concededores de la complejidad creciente de los espacios y las sociedades.

La policía estatal, el Cuerpo Nacional de Policía (CNP), no ha quedado al margen de esta atracción por los predicamentos de la proximidad y en 1999 presentó oficialmente el proyecto *Policía 2000*. Basado en la aplicación de técnicas del *management* moderno, como la dirección por objetivos, la vinculación de las retribuciones de los policías a la eficacia de su trabajo o el hecho de considerar la ciudadanía en términos de clientela, tenía como objetivos la mejora de la calidad de los servicios policiales, el aumento de la satisfacción tanto del público como de los policías y la reducción de la delincuencia (Rabot, 2004, 195). Por razones diversas, este proyecto no alcanzó estos objetivos (Rabot, 2004, 199) y creo que, a la vista de su evaluación, la proximidad policial que prometía no fue mucho más allá del ámbito discursivo, porque, en la práctica, no supuso ninguna adaptación del trabajo policial a las características específicas de cada territorio. *Policía 2000* no se tradujo en ninguna reforma estructural que modificase, ni que fuese mínimamente, las visiones y las orientaciones profesionales respecto al territorio y las relaciones de la policía con la ciudadanía. En su formulación, la noción y el término «policía de proximidad» también fueron utilizados de modo poco riguroso y oportunista, lo cual, seguramente, contribuyó a confundir a la ciudadanía y a los propios funcionarios policiales sobre su naturaleza y sus objetivos. Este proyecto, que pretendía la mejora de las relaciones entre el CNP y la ciudadanía, la satisfacción ciudadana con la policía y con su trabajo, y la mejora de la calidad de vida en las ciudades donde se implementase, acabó absolutamente centrado en la represión del delito y en la reducción de costes, elementos a partir de los cuales sus responsables evaluaron sus resultados.

Cataluña ha conocido, sin embargo, otras experiencias de proximidad policial, caracterizadas por el pragmatismo y la adaptación de las prácticas policiales a las diferentes realidades locales, por la apuesta por el trabajo asociativo con otras instituciones y actores en relación con los contextos en los que se manifiestan la delincuencia y otras conductas que generan inseguridad. Aparecen de modo natural, podríamos decir en el sentido literal del término en el ámbito de las policías locales y sus primeros desarrollos coinciden con la creación y el despliegue de la PGME como policía integral en todo el territorio catalán, en sustitución del propio CNP y la Guardia Civil, las dos policías estatales. Esta coincidencia habría podido acelerar la competencia que Audrey Rabot observa entre las policías municipales, que ya desde la segunda mitad de los años ochenta comenzaban a poner en marcha dispositivos de proximidad, circunstancia esta que hubiese configurado una cierta idealización del propio concepto de policía de proximidad (Rabot, 2004).

En este contexto no ha habido espacios de reflexión y análisis crítico, ni de tipo conceptual ni sobre las realizaciones prácticas en este ámbito del trabajo policial. A diferencia de lo que encontramos en otros países de nuestro entorno, no hay ninguna formalización de las orientaciones o de los programas policiales de proximidad. Por otro lado, la falta de concreción y la vaguedad dominan las pocas referencias que encontramos sobre proximidad policial en la legislación catalana en materia de seguridad pública y en el discurso dominante sobre la materia.

### 3.2.1 La proximidad policial en las policías locales

En el año 1987, la Guardia Urbana de Badalona ya tenía un servicio de «Guardia de Barrio». A efectos operativos, todo el término municipal estaba dividido en cinco zonas, cada una de las cuales era objeto del patrullaje motorizado ordinario, tanto preventivo como reactivo. Dicho de otro modo, a cada turno de trabajo, a cada zona se asignaba una patrulla que respondía a los requerimientos recibidos por la central de mando y llevaba a cabo las prevenciones localizadas en su demarcación.

A su vez, cada zona se subdividía en dos sectores, demarcaciones menores que podían contener dos o más barrios. A cada sector, se asignaban dos agentes, siempre los mismos, en turnos de mañana y tarde, es decir entre las 6 h y las 14 h, y entre las 14 h y las 22 h, respectivamente. Desde las dependencias de la Guardia Urbana, entonces ubicadas en el centro de la ciudad, se desplazaban al sector en transporte público, cuando era posible, usaban el coche patrulla de la zona.

Cada sector policial disponía de unas dependencias en el mismo territorio. Se trataba de dependencias municipales, locales o pisos donde se localizaban oficinas de las concejalías delegadas de barrio y donde los policías, junto a otros funcionarios o cargos delegados del equipo de gobierno municipal que desarrollaban sus labores de atención a la ciudadanía y de gestión descentralizada de los asuntos de barrio, tenían un espacio donde guardaban material y donde podían mantener reuniones sobre cuestiones relacionadas con el trabajo.

Sin estar al margen de la dinámica general del servicio, los guardias de barrio no recibían requerimientos urgentes; de algún modo, el desarrollo de su labor estaba preservado y se podían centrar en el mantenimiento de prevenciones ligadas, sobre todo, a la vigilancia de los espacios públicos y la observación de las normas de policía administrativa (ocupaciones en la vía pública, obras en la vía pública y en espacios privados, licencias de actividades, etc.) y de tráfico (especialmente estacionamientos antirreglamentarios en aceras y espacios reservados a usuarios especiales, y en espacios de carga y descarga).

Estos agentes acababan teniendo un conocimiento muy profundo de su sector, de los principales actores y de sus intereses, así como de los problemas de convivencia y seguridad. A pesar de la extensión de los sectores de trabajo, vecinos y comerciantes de las zonas donde los policías centraban su atención y su actividad llegaron a identificar a los guardias de barrio como *sus* guardias y, de algún modo, la relación de la población con la policía, tradicionalmente abstracta y formalizada, se fue personalizando en el sentido de que la ciudadanía pudo *poner caras* a la institución.

No obstante la especificidad de esta dimensión del trabajo policial, este servicio no dependía de ningún mando específico ni se encuadraba en ninguna unidad del organigrama. Los guardias de barrio, como las patrullas o los motoristas, dependían del sargento responsable del servicio, denominado «jefe de servicios».

En este caso, como en muchos otros posteriores en otras policías locales, no había ninguna clase de formalización de la proximidad policial: ninguna definición expresa de la naturaleza del servicio ni de sus objetivos, ninguna definición de sus

procedimientos, ninguna definición de espacios específicos de trabajo interno en forma de reuniones de seguimiento de las problemáticas identificadas o de evaluación del trabajo policial en relación con ellas.

Finalmente, poco después de los Juegos Olímpicos de 1992, en los cuales Badalona se había constituido en una de sus sedes, este servicio se desmontó, coincidiendo con el despido de sesenta y dos agentes interinos antes de que pudiesen ganar su plaza en propiedad.

En realidad, esta experiencia local de proximidad policial consistió en una territorialización de la actividad policial tradicional. Proximidad física y proximidad temporal: la actividad policial se adapta a los espacios y a los tiempos en los cuales se desarrolla la cotidianidad de la vida en los barrios; los patrullajes a pie «humanizan» el trabajo policial y lo adaptan al territorio con el fin de llevar a cabo sus funciones, tomando como objetivos preferentes de sus intervenciones las conductas incívicas. Aun así, en el fondo, no hay ningún cambio en el modelo de relación con la ciudadanía, que se continuaba concibiendo esencialmente como receptora pasiva de servicios policiales y no participa, ni que sea mínimamente, en la definición de los problemas de convivencia o de inseguridad, en su diagnóstico, en el establecimiento de prioridades o de indicadores de evaluación del trabajo policial.

Desde entonces, y a lo largo de la década de los noventa, otros servicios municipales de policía pusieron en marcha experiencias similares de territorialización de la actividad policial, en algunos casos circunscritas únicamente a los barrios centrales de las poblaciones y a los primeros ensanches.

Entre las más conocidas está la que, hacia el final de la década, puso en marcha la Policía Municipal de Sant Boi de Llobregat (Rabot, 2004). Centrada en el apoyo tecnológico al trabajo policial, promovió el hecho de situar la figura del «policía de barrio» en el centro de la operativa policial, de modo que, según el proyecto, todos los otros servicios policiales, «especialistas», tendrían la misión de dar apoyo a este policía, concebido como un «médico de cabecera» dentro de su demarcación.

[...] se podría, por analogía, comparar al policía de barrio con el médico de cabecera, y a las otras unidades de policías con los especialistas; el primero detecta, por iniciativa propia o como consecuencia de demandas de consejeros municipales o de miembros de la Junta de Barrio, un problema de seguridad particular en un barrio y alerta a las otras policías. (Rabot, 2004, 202).

La práctica de la proximidad policial en el caso de esta policía local del Baix Llobregat no deja de ser una versión avanzada de las primeras, descritas a propósito del caso de la de Badalona. La creación de la figura del policía de barrio en la Policía Municipal de Sant Boi tenía la intención de ofrecer un «interlocutor» de la policía a la comunidad claramente identificable como tal. No obstante, en la experiencia santboiana, encontramos elementos que, desde mi punto de vista, supusieron cierta innovación en su momento y que, todavía hoy, no parece superada.

Por un lado, un sistema de evaluación de la reforma que preveía, además de una serie de indicadores de rendimiento individual de cada uno de los agentes a partir de la informatización de los registros policiales, la realización de una encuesta entre la población sobre aspectos relacionados con la calidad de la respuesta policial a los requerimientos formulados a la policía municipal (Rabot, 2004, 204-208). En segundo lugar, aunque no menos importante, la incardinación de esta figura del policía de barrio en un dispositivo de representación y participación ciudadana. En cada uno de los seis distritos de la ciudad, donde el equipo de Gobierno municipal estaba representado por un concejal delegado del alcalde, trabajaba un técnico dinamizador en relación permanente con las diferentes entidades del distrito. Con ocasión de entrevistas diarias, el dinamizador trasladaba al policía de barrio «reclamaciones» de la población, el cual, a su vez, las comunicaba a sus mandos. Cuando en el orden del día de las reuniones mensuales del consejo de barrio se trataba algún problema de convivencia o de inseguridad, el policía de barrio era convocado. En cualquier caso, una vez cada tres meses, el policía tenía que comparecer ante el consejo para «rendir cuentas sobre la situación de la seguridad » (Rabot, 2004, 203).

### 3.2.2 La proximidad policial en la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra

La Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra (PGME) no tiene un modelo de proximidad explícitamente definido. A diferencia de lo que ha pasado con otras dimensiones del trabajo policial, la de la proximidad no ha sido objeto de la formalización que permitiría saber de qué modo es conceptualizada institucionalmente (qué se entiende por proximidad policial) y como se concreta su operatividad (cómo se hace, de qué modo se trabaja la proximidad). No hay ningún Procedimiento Normalizado de Trabajo (PNT) relacionado con la proximidad policial y, a diferencia de lo que observamos en otras policías europeas, no encontramos ningún otro documento que contenga las orientaciones metodológicas que convendría seguir en los servicios policiales de proximidad.

Este dato, por sí mismo, ya es significativo a la hora de definir o evaluar el modelo de proximidad de la policía autonómica y, más concretamente, el de sus servicios territoriales a la Región Policial Metropolitana Nord (RPMN).

En todo caso, obliga a tomar en consideración los materiales discursivos disponibles de referencia.<sup>24</sup> Por razones de espacio, no puedo reproducir aquí los resultados del análisis del contenido de estos materiales. Aun así, sí podemos señalar que este análisis pone de manifiesto, en primer lugar, que la propia idea de proximidad, que tendría que orientar sus planteamientos operativos, no está muy definida, ni en los textos internos, como el PNT de relaciones con la comunidad o el que hace referencia al modelo de proximidad en la RPMN.

En una policía que, según se dice, nace con la voluntad de ser próxima, se tiende a definir la proximidad como aquello que llevan a cabo los grupos de proxi-

---

24. Ver la nota 5, sobre los textos legales y profesionales de referencia.

midad, las patrullas de proximidad o los agentes de las oficinas de Relaciones con la Comunidad (ORC). Pero no hay ninguna interpretación del sentido de sus patrullajes y, en sentido más amplio, de su trabajo ordinario.

El discurso analizado está dominado por alusiones vagas, poco concretas e incluso confusas, que rayan los tópicos habituales de la corrección política en la materia. Con toda probabilidad, de aquí surgen la insistencia en los «contactos», sin que haya un relato coherente sobre su utilidad, o la incomodidad que genera el encaje de la reacción en la proximidad, cuando no es posible de ningún modo desprender esta función reactiva del ejercicio de la profesión.

No obstante, de un modo u otro, este análisis pone claramente de manifiesto que la relación con la ciudadanía es el eje de la actividad policial de proximidad en la PGME. Explícitamente, la territorialización se lleva a cabo a partir de la articulación de una red de contactos y relaciones con personas y entidades más o menos representativas de la población y de la adecuación de las prácticas tradicionales a las particularidades del territorio. Proximidad física, proximidad temporal y proximidad relacional.

La base organizativa de la proximidad en la PGME es el Área Básica Policial, en la que se prestan servicios básicos de seguridad ciudadana y de investigación. En su organigrama hay una Unidad de Investigación y otra de Seguridad Ciudadana; dentro de esta, hay un Grupo de Proximidad, integrado por un comando de Proximidad propiamente dicho (patrulleros), una ORC y el Grupo de Atención a la Víctima. El mando directo de este Grupo de Proximidad es un coordinador de Proximidad, que depende directamente del jefe de la Unidad.

La labor policial de proximidad es, fundamentalmente, trabajo planificado. En este sentido, mantener la proximidad *blindada* con respecto a los requerimientos de reacción y de otros requerimientos que responden a necesidades internas relacionadas con las labores menos *nobles* de la profesión parece que es un reto aún no alcanzado.

Generalmente, salvo casos excepcionales que son supervisados por sus mandos responsables, las dotaciones de proximidad no responden a los requerimientos de servicio más o menos urgentes que gestione la Sala de Mando Regional. En este sentido, esta exención de que goza la actividad policial de Proximidad –de las patrullas de Proximidad y de las ORC– tendría que permitir los patrullajes a pie y las interacciones más pausadas con la ciudadanía y con otros actores institucionales, fundamentales para dar valor añadido a los contactos que se producen a lo largo de la jornada.

Así pues, el modelo de proximidad de la PGME no responde al modelo clásico del *community policing*, más cercano, en cambio, a la proximidad observada en algunas de las policías locales. El Cuerpo de Mossos d'Esquadra no asigna siempre los mismos policías a sectores o barrios concretos para que se integren en las estructuras comunitarias como interlocutores institucionales permanentes con representantes de otras administraciones y servicios y de los residentes. Tal como se ha explicado, orienta sus servicios en función de las necesidades detectadas o expresadas, en función de la evolución del mapa delincencial o del mapa de incidentes y conflictos de convivencia.

#### 4. LAS VARIABLES EXPLICATIVAS: LA CULTURA PROFESIONAL Y LOS FACTORES SOCIOLABORALES

La variable explicativa central o principal es la cultura profesional, el imaginario colectivo de los policías, entendido como el conjunto de imágenes y representaciones que nos hacemos de la realidad que nos rodea. El imaginario –creencias, valores, normas– determina las formas de pensar, las actitudes individuales y las interrelaciones sociales. En la medida que condiciona y regula los comportamientos, ha de ser considerado como parte integrante de la realidad.

Estas representaciones sociales son la base de la comunicación social y la conformación de las identidades individuales y sociales, así como de la formación y la configuración de los grupos y las interrelaciones grupales. Producen los significados que los individuos necesitan para comprender, actuar y orientarse en su entorno social y, en este sentido, constituyen los fundamentos del orden social (Ibáñez, 1988, 54-55).

Esta determinación sobre las formas de ser y de hacer ha sido explicada por Pierre Bourdieu mediante el concepto de *habitus*, que sería el resultado de la interiorización por parte del individuo de las condiciones objetivas, al mismo tiempo sociales y culturales, de su existencia en forma de esquemas generalmente inconscientes de percepción, de concepción y de acción que son comunes a los miembros de una clase social o grupo social (Bourdieu, 1991, 91-111).

Los individuos se apropian de este capital simbólico que circula en el seno de unas estructuras sociales objetivas (instituciones, campos) mediante el proceso de enculturación (San Román, 1992, 177), también llamado socialización (Berger y Luckman, 1984, 165 y sq.). La socialización de los individuos en determinadas condiciones objetivas de existencia comporta su interiorización en forma de esquemas de pensamiento que se convierten en *habitus*.

##### 4.1 LA CULTURA POLICIAL

En la policía, el imaginario profesional estaría conformado por todas las representaciones que definen las identidades individuales y colectivas dentro de la profesión policial. Pertenecer a la profesión, y a un segmento particular de la profesión delimitado por la especialidad (patrullero, investigador, orden público, etc.), implica una forma determinada de ver, entender y vivir la profesión y la realidad social en la que se desarrolla y comporta posicionamientos diferentes respecto al ejercicio de la profesión, a la relación con el público o a la proximidad policial.

Siguiendo a Dominique Monjardet (1994, 1996), la cultura profesional estaría conformada por un amplio consenso en relación con una serie de estereotipos como por ejemplo el sentimiento que la ciudadanía no entiende a los policías y se hace una mala imagen (a pesar de lo que reflejan las encuestas de seguridad pública como la catalana), la desconfianza hacia la prensa y los medios de comunicación en general, las contradicciones entre la eficacia del trabajo policial y el respeto de las normas, o la exigencia de honestidad en el «buen policía». No obstante, este marco de consensos sería insuficiente para definir la cultura

profesional. Para hacerlo, habría que ordenar las variaciones y las divergencias que se observan entorno a dos dimensiones analíticas claves para entender el trabajo policial: la relación con la alteridad y la relación con la Ley. En cuanto a lo que interesa a esta investigación, la primera de estas dimensiones es, obviamente, capital.

La relación con el *otro*, con los no policías (ciudadanos, políticos, trabajadores de la seguridad privada, incluso otras policías), se organizaría a partir de dos elementos o factores. En primer lugar, el que se establecería en términos «de apertura-cierre», en relación con el cual encontraríamos una posición monopolística hacia las prerrogativas sobre las funciones de seguridad y una posición favorable a la apertura, al partenariado con otros actores (concertación, colaboración, cooperación). En segundo lugar, lo que correspondería a la dicotomía «transparencia-opacidad» en relación con el trabajo policial y sus resultados.

Las posiciones «monopolísticas» y «opacas», que priorizan el carácter estatal de la institución policial, mantienen que la seguridad es la función estatal por excelencia y que el Estado, a través de sus diferentes administraciones, sería una instancia protectora de sus funcionarios respecto a las ingerencias del entorno social en el cual han de desarrollar su trabajo. Desde estas posiciones, cualquier tentativa de «territorialización» supondría una arriesgada regresión hacia la «corrupción local».

En el extremo opuesto, en el que se invoca a la sociedad como referencia última de la institución policial y su misión, las posiciones «abiertas» y «transparentes» conciben el trabajo policial como servicio público que se ha de orientar en función de las necesidades y las demandas sociales, más que por los intereses de las autoridades o el gobierno.

Si, como se ha dicho, el imaginario colectivo que integra la cultura profesional de los policías de la Generalitat se constituye a lo largo del proceso de socialización, su variación entre un individuo y otro tendría que ser explicada en base a los factores que determinan el mencionado proceso. En relación con esto, se han definido dos variables conceptuales, denominadas secundarias, cuyo contenido determina, en cada caso, el imaginario profesional: la situación laboral y las circunstancias personales.

#### 4.2 LAS VARIABLAS SECUNDARIAS: LA SITUACIÓN LABORAL Y LAS CIRCUNSTANCIAS PERSONALES

Por situación laboral entiendo la posición que el individuo –el o la policía– ocupa dentro de la organización donde trabaja, una posición que le pone en más o menos medida en disposición de ejercer poder sobre otros individuos que trabajan en la misma organización, a la vez que le coloca en disposición de obedecer o atender a los requerimientos de otros. La categoría y el cargo pueden ser buenos indicadores de la situación laboral de cada individuo: obviamente, no están en la misma situación el caporal de un pelotón de la Unidad de Seguridad Ciudadana de la comisaría que el subjefe de la ABP, el responsable directo de la proximidad policial. Tampoco no están en la misma disposición de imponer sus ideas y sus

planteamientos, tanto teóricos como operativos, un sargento en jefe de turno y el sargento coordinador de proximidad de la comisaría.

Las circunstancias personales determinan igualmente el imaginario profesional de los policías. Factores como la edad o la antigüedad, el género o el nivel de estudios modulan lo que se cree y se piensa sobre la realidad que nos envuelve y, en particular, sobre todo aquello relacionado con la profesión que se ejerce.

Obviamente, la antigüedad es una función de la edad. Siempre hay que esperar más antigüedad en los policías de más edad. En la medida que la edad nos da idea de un cierto capital de experiencia vital, podemos pensar que a edades diferentes corresponden capitales diferentes de experiencia, de una experiencia socializada, es decir sometida al proceso de socialización que se desarrolla con el paso del tiempo. Sin duda, los estudios, como parte de la experiencia vital en el transcurso de la trayectoria biográfica, pueden modificar el sentido de las experiencias similares posteriores y modular las imágenes y las representaciones mentales anteriores. Finalmente, el género; como en cualquier otro ámbito de la dinámica social, a la policía la pertenencia a un género u otro puede implicar visiones diferentes sobre la profesión y su ejercicio, a modos de ser, estar y hacer diferentes.

## 5. CONCLUSIONES PRINCIPALES Y PROPUESTA DE ALGUNAS INDICACIONES PARA UN PLAN DE MEJORA

Si recapitulamos, lo que se planteaba esta investigación era situar el lugar que ocupa la proximidad en el imaginario profesional de los policías de una comisaría metropolitana de la PGME para tratar de explicar los motivos por los cuales la insistencia de políticos y responsables policiales en la adopción de esta estrategia de servicio (que tendría que ser la solución a todos los problemas de inseguridad) no acaba de dar los resultados esperados, ya que los propios policías, los propios mandos y los propios políticos con responsabilidades en materia de seguridad pública no dejan de constatar que no deja de haber cierto descontento –si no una frustración abierta– hacia una policía que no acaba de resolver los problemas de inseguridad, la mayoría de los cuales no necesariamente ligados a la *gran* delincuencia sino a manifestaciones cotidianas de desorden que podríamos llamar de baja intensidad y que tienen que ver con el incivismo, con los actos vandálicos, con determinados usos de los espacios públicos, con conflictos de convivencia o con infracciones penales leves.

Para llevar a cabo el proyecto, he centrado la investigación en la presunta distancia que podría haber entre el discurso formal de la Proximidad –expresado en la legislación vigente, en los documentos policiales o en los manuales formativos– y el discurso de los policías.

Seguramente, la primera conclusión que se podría desprender de este trabajo es que, por lo menos en el caso de la PGME, no ha sido posible *medir* esta distancia porque la proximidad, como objeto discursivo, no ha sido definida de un modo mínimamente preciso y, en este sentido, no es posible establecer hasta qué punto lo que los policías piensan sobre la proximidad, dicen de la proximidad y hacen

cuando hacen proximidad está más o menos *lejos* de esta Proximidad formalmente definida. Por otro lado, en esta primera conclusión tampoco podría obviarse el hecho de que el trabajo de campo en esta investigación tendría que continuar e incorporar el análisis de entrevistas a más policías, con perfiles diferentes a los de los entrevistados, con el fin de obtener más puntos de referencia –puntos de medida– y más perspectivas sobre el objeto de estudio.

Sin embargo sí que podemos afirmar que el trabajo realizado permite establecer otras conclusiones relevantes.

En primer lugar, respecto del modelo de análisis propuesto hay que decir que, desde el punto de vista del imaginario profesional sobre la labor policial y sobre su ejercicio, hay diferencias claras que se traducen en ideas diferentes sobre la proximidad y sobre la actividad policial que está relacionada. Aun así, respecto de las variables consideradas secundarias –la situación laboral y las circunstancias personales (edad/antigüedad, género y nivel de estudios)–, no se puede establecer en qué medida, para el caso concreto de la comisaría de Cerdanyola del Vallès, alguna de ellas determina la variable considerada principal, la cultura profesional. Sería el caso de la edad y la antigüedad: los tres policías entrevistados tienen edades y antigüedades semejantes y, en los tres casos, por debajo de los cuarenta años de edad y los quince años de servicio, respectivamente.

En cambio, con las reservas antes mencionadas respecto de la representatividad de la muestra que ha servido de base para este trabajo, sí creo que se puede afirmar que la situación laboral, por un lado, y el género y el nivel de estudios, por otro, sí que modulan, con más o menos medida, la variable explicativa principal.

El hecho de trabajar en el Grupo de Proximidad pone a los policías en disposición de dar un sentido diferente al ejercicio profesional y de afrontar y eventualmente resolver el «conflicto cognitivo» que pueda suponer repensar su trabajo en el marco de una cultura profesional dominante en la que la Proximidad y sus prácticas no tienen un estatus central. Dicho de otro modo, los policías del Grupo de Proximidad explican su trabajo y sus experiencias en el trabajo en clave diferente al policía que se dedica a la Investigación. Para destacar un rasgo de esta dualidad perceptiva, diría que los primeros inscriben su discurso en clave externa, en la relación con la ciudadanía, mientras que los segundos lo hacen en clave interna: si no dejando de lado esta relación, poniendo más énfasis en las relaciones entre los policías y en los propios objetos del trabajo policial, básicamente el delito.

En cuanto al nivel de estudios, el análisis del discurso del sargento coordinador del Grup de Proximidad demostraría que, efectivamente, a niveles de estudios más elevados corresponden ideas particulares sobre el trabajo policial y, en concreto, sobre el trabajo policial de Proximidad. Con un registro más rico, que se mueve entre las abstracciones y las concreciones cuando conviene, el discurso del sargento ofrece elementos de flexibilidad y de apertura en estos dos ejes vertebradores de la cultura profesional: la relación con la ciudadanía y la relación con la Ley, que contrastarían con los más rígidos y más proclives al *cierre* del discurso de los policías con menos nivel de formación. Para estos policías, la relación con los *demás*, con los no policías o con otras policías que no son de los *tuyos*, son problemáticas, generalmente marcadas por la incompreensión y por la desconfianza; por otro lado,

como se ha comentado en páginas anteriores, la Ley siempre es un impedimento para la práctica del *verdadero* trabajo policial.

Por último, en relación con el género, pienso que esta investigación demuestra que, efectivamente, tal como establecía la hipótesis de trabajo, es una variable que también determina las ideas y las representaciones que conforman el imaginario profesional. En el discurso de uno de los policías, el trabajo de las mujeres es considerado especialmente adecuado a los requerimientos y las prácticas de la Proximidad, una dimensión del trabajo policial igualmente considerada como «complementaria» dentro de la función policial, alejada de las que representan *mejor* el trabajo de los policías, siempre vinculadas a la persecución y la represión del delito. Según este discurso, que utiliza el recurso de hacerse eco «de lo que pasa en la calle», las mujeres, en el ejercicio de su trabajo y a diferencia de lo que les pasa a los hombres, han de demostrar continuamente que están en disposición de hacerse cargo con solvencia de las dificultades que este tipo de trabajo impone.

En segundo término, otra conclusión sería que de los postulados y principios de actuación establecidos en la Ley y en los documentos que enmarcan formalmente el desarrollo de la actividad policial no hay ninguna formulación concreta de qué es la proximidad y del modo en que se operativiza.

En el discurso común ordinario de los policías, se vincula a los contactos con la ciudadanía, con miembros de entidades que representan a determinados sectores como el comercio, la escuela o las asociaciones de vecinos, y al patrullaje en espacios públicos relacionados con estos ámbitos. En el discurso de los policías que se dedican a la proximidad, conceptos como el de «servicio de calidad», «contribución a la cohesión social», «hablar con la gente» o «visibilidad policial» parecen desprenderse de las prácticas de la proximidad, sin que esté claro en qué consisten y qué tienen que ver con lo que hacen cada día al asumir su servicio los policías asignados a grupos o unidades de Proximidad. Es como si, pegados al mismo concepto de proximidad, se *elevasen* hasta perderse de vista tanto por los propios *arquers*, que no saben cuál es el modelo que explica en última instancia el trabajo que hacen, como por otros policías, que asocian la proximidad a una actividad que nada tiene que ver con la policía –y la reducen a puro *marketing* policial– y, en el mejor de los casos, le reconocen un estatus inferior dentro de la profesión, caracterizado, en este tipo de discurso, por la mayor presencia de mujeres policías y de policías novatos.

En cierto modo, podríamos decir que los policías asignados a grupos de proximidad también participan de esta asignación de estatus inferior. Como mínimo indirectamente, cuando afirman que son conscientes que los otros policías piensan que ellos «no hacen nada», o que son básicamente discurso porque fundamentalmente se dedican a «cantar servicios planificados»<sup>25</sup> y no saben muy bien qué responder, porque no saben explicar el sentido de lo que hacen. Desde este punto de vista, la falta de definición de la proximidad, tanto en el campo teórico como en

---

25. «Cantar» un servicio planificado es informar por radio a la Sala de Coordinación al iniciar una nueva acción planificada, una vigilancia concreta, un patrullaje concreto o un control de paso concreto.

el ámbito operativo, aparece como la principal razón del hecho de que el trabajo de proximidad ocupe una posición marginal, específica e inferior en reconocimiento, dentro del imaginario profesional colectivo.

En la Región Policial Metropolitana Nord (RPMN), la proximidad es actividad policial versátil —«posibilista» en palabras de uno de los policías entrevistados—, que lleva el trabajo de los policías más allá de la rigurosa, y al mismo tiempo *cómoda*, aplicación de la Ley y los reglamentos y los recursos propios, siempre vinculada a los hechos concretos, para llevarla a un terreno mucho menos *estable* como es el de la relación con la ciudadanía y la percepción de la realidad social.

Poder caminar, poder detenerse, poder hablar con la gente; que te vean «cercano», que crean que les puedes ayudar, que te llamen por tu nombre, que te echen de menos cuando no estás de servicio. Estos son los métodos y los objetivos de los policías de proximidad, métodos y objetivos que exigen una modalidad de actividad diferente a la tradicional, basada fundamentalmente en la respuesta a los incidentes.

En la PGME, la proximidad policial es actividad planificada. El «modelo» de proximidad de la RPMN prevé la ordenación y la dirección de la actividad policial a partir de la planificación de servicios genéricos de Proximidad, vinculados a un sector territorial pero sin relación directa con ninguna problemática concreta, y de servicios específicos de proximidad, estos sí, relacionados con problemáticas concretas que son gestionados siguiendo una metodología determinada.

Este no es un modelo territorializado, en el sentido de que no consiste en la asignación de policías concretos a sectores o barrios concretos —siempre los mismos—, porque desarrollan todo su trabajo integrándose en las estructuras locales de Administración y participación ciudadana. En función de las problemáticas conocidas en el conjunto del territorio de la ABP, los recursos policiales de Proximidad se orientan hacia un lugar o hacia otro, de modo que los contactos que puedan mantener la ORC o los patrullajes que hacen los agentes de Proximidad siempre son dirigidos y responden a problemáticas concretas.

Los policías piensan que la proximidad se enfrenta a problemas comunes de otras funciones policiales, como por ejemplo la falta de efectivos o la falta de formación. Aun así, se enfrenta a otros problemas muy específicos de naturaleza diferente, más compleja. El primero sería el desconocimiento de la propia proximidad, que bloquea sus potencialidades operativas: como uno de los policías entrevistados afirmaba, es difícil trabajar con alguien, de modo coordinado, cuando no sabes qué hace ni qué persigue con lo que hace. El segundo tendría que ver con el entorno en el que ha de trabajar la proximidad, un entorno que, en función del grado de institucionalización de los actores que se encuentran, condiciona tanto las probabilidades de éxito como el rendimiento del trabajo policial.

Por todo lo expuesto, desde mi punto de vista, cualquier plan de mejora de la actividad policial de proximidad en la PGME debería pasar por una revisión crítica de la formulación de su modelo. El modelo tendría que ser entendido como la representación de sus elementos estructurales y de las relaciones que hay entre ellos en el marco de los procesos básicos del trabajo policial y tendría que servir

para facilitar su comprensión global y para estudiar y evaluar su funcionamiento, tanto en sí mismo como en relación con otras formas de trabajo policial.

Este plan podría seguir un programa que tuviese, entre otros, los objetivos siguientes:

- definir la proximidad, tanto en el campo teórico como en el campo práctico: qué es la proximidad y cuáles son y en qué consisten sus prácticas;
- definir sus objetivos y estudiar formas de evaluación alternativas, basadas en indicadores de impacto o de resultado, a las que se están empleando actualmente, basadas en los indicadores de actividad;
- definir el modelo;
- explicitarlo y darlo a conocer;
- operativamente, ensayar formas de descentralización de la actividad policial que lleven su territorialización a formas cercanas a las de la policía comunitaria (por ejemplo, para comenzar, cambiar el modelo de las ORC actuales y, en función de los territorios, asignar una ORC a cada demarcación);
- dotar a la policía de aplicaciones informáticas que permitan, de modo integrado, ordenar y hacer el seguimiento, la supervisión y la evaluación del trabajo policial de Proximidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- BAYLEY, D. «Community policing: A report from the Devil's Advocate». A: Green, J.R.; Mastrofski, S.D. (comp.) *Community Policing: Rhetoric or Reality?* Nueva York: Praeger, 1988.
- BERGER, P.; LUCKMANN, T. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu, 1984.
- BOURDIEU, P. *El sentido práctico*. Madrid: Taurus Ediciones, 1991.
- CARTER, D.L.; RODELET, L.A. *The Police and the community* [6a ed.]. Estados Unidos: Prentice Hall, 1999.
- CASTELLS, M. *L'era de la informació: economia, societat i cultura*. Vol. III: *Canvi de mil·lenni*. Barcelona: Editorial UOC, 2003 (1998).
- CAZORLA, N. *La police de proximité. Entre réalités et mythes*. París: L'Harmattan, 2009.
- CURBET, J. *El rey desnudo. La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*. Barcelona: Editorial UOC, 2009.
- DELGADO, M. *El animal público*. Barcelona: Anagrama, 1999.
- FERRET, J. [et al.] «La policía». En: *Sistema de justicia penal*. Barcelona: Fundación UOC, 2009, p. 5-24.
- FOUCAULT, M. «La gubernalidad». En: *Espacios de poder*. Madrid: Ediciones La Piqueta, 1991.
- GARLAND, D. *La cultura del control social. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa, 2005.
- IBÁÑEZ, T. *Ideologías de la vida cotidiana*. L'Hospitalet de Llobregat: Sendai DL, 1988.

- INNERARITY, D. *La sociedad invisible*. Madrid: Espasa, 2004.
- KELLING, G.L. «L'expérience de Kansas City sur la patrouille préventive». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, hors-série 2003, p. 187-228.
- KELLING G.L.; WILSON J.Q. «Les vitres casés». *Les Cahiers de la sécurité intérieure*. Hors-série 2003 (1982), p. 237-241.
- LATOUR, B. «The Powers of Association». En: J. LAW (comp.) *Power, action and belief: A New Sociology of Knowledge?*. Londres: Routledge and Kegan Paul, 1986, p. 264-280.
- LEFEBVRE, R. «Quand légitimité rime avec proximité». *Mouvements*, núm. 32, 2004, p. 136-138.
- MARTÍN, M. *La profesión de policía*. Madrid: CIS-Siglo XXI, 1990.
- MONJARDET, D. «La culture professionnelle des policiers». *Revue de sociologie française*, vol. 35, núm. 3, 1994, p. 393-411.
- MONJARDET, D. *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*. París: La Découverte, 1996.
- MONJARDET, D. «Réinventer la police urbaine». *Annales de la recherche urbaine*, núm. 83-84, 1999.
- OFFNER, J.M. «Les territoires et l'action publique local». *Revue française de science politique*, vol. 56, núm. 1, 2006.
- O'MALLEY, P. «Post-Keynesian Policing». *Economy and Society*, 25(2), 1996, p. 137-155.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Nueva York, NY: Plume, 1992.
- RABOT, A. «Implantación y evaluación del modelo de policía de proximidad en España: balance y perspectivas». *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núm. 14, 2004, p. 199-217.
- REINER, R. *The politics of the police*. Brighton: Wheatsheaf Books, 1985.
- REISS, J. Jr. «Police organization in the twentieth century». A: TONRY, M.; MORRIS, N. (ed.) *Modern policing*. Crime and Justice.
- REQUENA Hidalgo, J. «De la sociedad disciplinaria a la sociedad de control: la incorporación de nuevas tecnologías a la policía» [en línea]. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2004, vol. VIII, núm. 170(43). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-170-43.htm>>
- ROCHE, S. *Sociologie politique de l'insécurité. Violences urbaines, inégalités et globalisation*. París: PUF (Sociologie d'aujourd'hui), 1996.
- ROCHE, S. *La société incivile, qu'est-ce que l'insécurité*. París: Seuil (L'épreuve des faits), 1996b.
- ROSENBAUM, D. P. *The challenge of community policing. Testing the promise*. Estados Unidos: Sage Publications, 1994.
- SAN ROMÁN, T. «Pluralidad y marginación». En: *Sobre interculturalidad*. Documentos de trabajo de la segunda Escuela de Verano sobre Interculturalidad. Barcelona: Fundación SER/Programa Trama, 1992.
- SENNET, R. *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama, 2000.

- SHEARING, C.; WOOD, J. *Pensar la seguridad*. Barcelona: Gedisa, 2011.
- SKOGAN, W.G. *Disorder and decline. Crime and the Spiral of Decay in American Neighbourhoods*. Estados Unidos: University California Press. 1992.
- TARR, J.A. «The city and the telegraph. Urban Telecommunications in the Pre-Telephone Era». *Journal of Urban History*, vol. 14, núm. 1, noviembre 1987, p. 38-80.
- TORRENTE, D. *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización policial*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1997.