

març 2010 número 6

# Apunts de seguretat



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Secretaria de Seguretat**



**Secretaria de Seguretat  
Gabinet de Seguretat**

**Consell de Redacció:**

**Ferran Alonso  
Josu Gondra  
Francesc Guillén  
Rosa Mur  
Jesús Solores**

**Secretaria de Redacció:**

**Ferran Alonso  
Rosa Mur  
Elisenda López**

**Assessorament i correcció lingüística:**

**Judith Vilar**

**Apunts de Seguretat**

**ISSN 2013-2913**

**Les idees i opinions que s'expressen en aquests capítols,  
com en la resta de números d'Apunts de Seguretat, són  
responsabilitat dels seus autors o autores, i no necessàriament  
les comparteixen els membres del consell de redacció.**

# Apunts de Seguretat

Índex- Número 6 - Març de 2010

## **PRESENTACIÓ**

Presentació ..... 5

## **ARTICLES**

L'avaluació de l'eficiència de la Policia de la Generalitat - Mossos  
d'Esquadra per mitjà de l'anàlisi envoltent de dades ..... 7

*Jordi Vergés*

El creuament d'indicadors de fonts diferenciades: instrument de millora  
en l'anàlisi i la planificació de les polítiques públiques de seguretat.. 39

*Joan Nadal*

Tractament jurídic i policial de les dinàmiques de persuasió coercitiva:  
Les erròniament anomenades "sectes" o "sectes destructives" ..... 67

*Ferran Alonso*

Violència de gènere: on som, cap on anem. Reflexions i conclusions  
del taller de violència de gènere a Barcelona ..... 89

*Eduard Sallent*

## **RESSENYES**

Recensió: PASMÁN, H. i KIRILLOV, I. Resilience of cities to terrorist  
and other threats. Learning from 9/11 and further research issues . 101

*Salvador Giné*

## **COL-LABORA AMB APUNTS DE SEGURETAT!**

Col·labora amb Apunts de Seguretat..... 107



## Presentació

La Secretaria de Seguretat presenta el març del 2010 el sisè número de la revista *Apunts de Seguretat*, que consta de quatre articles i una ressenya literària. Els quatre articles seleccionats aborden temàtiques molt diverses relacionades amb la seguretat des d'una concepció àmplia del terme, però amb la característica comuna que els quatre són textos que cerquen la innovació i la millora en àmbits específics de la seguretat.

Així doncs, el primer dels articles, escrit per en Jordi Vergés, "L'avaluació de l'eficiència a la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra per mitjà de l'anàlisi envoltent de dades", pretén innovar en relació amb les tècniques que s'utilitzen actualment per avaluar l'eficiència de la policia a Catalunya i per definir una metodologia que permeti disposar d'una mesura de l'eficiència policial que combini indicadors d'input basats en els recursos utilitzats en la prestació del servei amb els outputs o resultats del servei prestat als ciutadans. La tècnica utilitzada és l'anàlisi envoltent de dades.

El segon article, que porta per títol "El creuament d'indicadors de fonts diferenciades: instrument de millora en l'anàlisi i la planificació de les polítiques públiques de seguretat", proposa una nova metodologia consistent a creuar indicadors provinents de diverses fonts d'informació que permetin copsar de manera més fidedigna l'estat de seguretat d'un territori determinat o d'un àmbit delinqüencial concret. L'autor, en Joan Nadal, presenta una síntesi de les primeres proves pilot realitzades amb aquesta metodologia i alguns dels resultats obtinguts.

Tot seguit, en Ferran Alonso, amb el seu article "Tractament jurídic i policial de les dinàmiques de persuasió coercitiva: Les erròniament anomenades "sectes" o "sectes destructives", proposa un canvi de paradigma ja que en opinió seva la terminologia emprada és el primer parany que cal eludir. A partir d'una revisió prèvia del marc conceptual, l'autor identifica els il·lícits penals relacionats amb el fenomen i proposa línies d'actuació per prevenir-lo i combatre'l. Així mateix, s'introdueix la possible transversalitat criminal de les dinàmiques de persuasió coercitiva en camps com ara el terrorisme d'ideologia gihadista.

En el darrer dels articles, "Violència de gènere: on som, cap on anem. Reflexions i conclusions del taller de violència de gènere a Barcelona", sobre el taller Bones pràctiques policials en la lluita contra la violència de gènere que es va fer al setembre del 2009 a Barcelona, es revisen les polítiques públiques que s'han dut a terme fins a

l'actualitat en relació amb aquest fenomen. L'autor, l'Eduard Sallent, identifica tres etapes diferenciades que han anat travessant els cossos policials respecte d'aquesta problemàtica: una primera etapa que posa èmfasi en l'assistència a la víctima, una segona que està determinada per les mesures de protecció integral i una tercera, condicionada per la necessitat d'elaborar models teòrics que parametritzin factors de risc. Quant als objectius del taller, a banda d'identificar les bones pràctiques en relació amb la lluita contra la violència de gènere, es pretenia detectar els problemes en aquest àmbit i les possibles solucions i, a més, es volia identificar els avenços produïts i fer propostes de futur en aquest àmbit.

Finalment, Salvador Giné fa una recensió de *Resilience of Cities to Terrorist and other Threats. Learning from 9/11 and further Research Issues*. Es tracta de l'edició de les intervencions al seminari de l'OTAN organitzat el juliol del 2007 a Moscou, que es va centrar a com fer front als riscos i a les amenaces (naturals, accidentals o terroristes) en un entorn urbà, com avaluar-ne les conseqüències i com donar una resposta adequada per reaccionar i minimitzar-ne els efectes sobre la població.

Una vegada més, esperem des de la Secretaria de Seguretat que trobeu interessants els continguts d'aquest número i us convidem a fer-nos arribar les vostres aportacions i suggeriments per tal de millorar la qualitat de la revista.

# L'avaluació de l'eficiència a la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra per mitjà de l'anàlisi envolvent de dades<sup>1</sup>

**Jordi Vergés i Camps**

## **Resum**

En aquest estudi s'analitza l'eficiència de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra utilitzant la tècnica de l'anàlisi envolvent de dades. Després de revisar la literatura acadèmica i institucional existent en relació amb la mesura de l'eficiència a les organitzacions policials, així com les diverses eines de què disposa actualment la Generalitat de Catalunya per mesurar l'eficiència de la policia, es defineix un model amb les principals variables per avaluar les àrees bàsiques policials catalanes i es constata l'efecte de la densitat de població a l'hora d'explicar les diferències en els resultats obtinguts per les unitats policials urbanes i rurals. Finalment s'analitzen les millores potencials de les unitats ineficients per tal d'incrementar la productivitat en l'ús dels recursos i es proposen noves línies de recerca per millorar l'avaluació de l'eficiència policial.

## **Paraules clau**

Eficiència, indicadors, avaluació, control de gestió, policia, anàlisi envolvent de dades (Data Envelopment Analysis).

## **1. Introducció**

La millora de l'eficiència al sector públic ha donat lloc a múltiples iniciatives liderades pels governs de diversos països de l'OCDE que pretenien optimitzar l'ús dels recursos públics

---

<sup>1</sup> **Agraïments:** Voldria agrair els comentaris de la Dra. Pilar Soldevila, el Dr. Diego Prior, el Dr. Miquel Salvador i el Sr. Carlos Vivas, l'ajuda d'Elvira Balcells i Santi Costa per disposar de les dades utilitzades en aquest estudi, i els comentaris i correccions ortogràfiques de Begonya Curto.

en la prestació de serveis als ciutadans. Aquestes iniciatives s'emmarquen en l'evolució del model tradicional d'administració pública cap a les reformes proposades pel New Public Management que han provocat que els conceptes d'eficàcia, eficiència i qualitat hagin transcendit l'àmbit acadèmic i s'hagin introduït en el discurs institucional. La gestió pública ha incorporat pràctiques que temps enrere havien estat més pròpies del sector privat, com ara sistemes d'incentius, avaluació de resultats i flexibilitat en la gestió, que han estat adoptats pels organismes públics amb l'objectiu de reduir els costos i millorar la prestació dels serveis (Hughes, 2003).

El concepte d'eficiència al sector públic sovint va lligat amb la rendició de comptes al ciutadà, el que en anglès es coneix com *accountability*, en relació amb la responsabilitat dels gestors a l'hora d'utilitzar els fons públics per prestar serveis als ciutadans (Halachmi, 2000).

La millora de l'eficiència esdevé especialment rellevant en les situacions de crisi econòmica com la que es viu actualment en l'àmbit internacional, en què la desacceleració de l'activitat econòmica es tradueix en una reducció de la recaptació impositiva. En aquest context, les organitzacions policials pateixen una caiguda dels recursos disponibles i al mateix temps es fa especialment necessari el paper de la policia a l'hora de gestionar els conflictes socials derivats de les situacions de crisi.

L'eficiència en el sector públic s'entén com la relació entre els resultats (outputs i outcomes) del serveis prestats als ciutadans en relació amb els recursos utilitzats (inputs). Els economistes distingeixen dues dimensions d'eficiència. La primera és l'eficiència tècnica que es refereix a la relació input-output. La millora de l'eficiència passa per la maximització de l'output per un nivell determinat d'input o per la minimització de l'input per un nivell determinat d'output. La segona és l'eficiència distributiva i fa referència a l'ús d'inputs en proporcions òptimes donats els seus respectius preus i tecnologies de producció. L'eficiència distributiva implica seleccionar el mix d'inputs (capital i treball) que produeixen una determinada quantitat d'outputs al mínim cost possible donat el nivell de preus vigent dels inputs utilitzats. L'eficiència econòmica és el producte de l'eficiència tècnica i la distributiva (Van Dooren *et al.*, 2007). El propòsit d'aquest estudi és avaluar l'eficiència tècnica de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra.

A la secció 2 es fa un revisió de la literatura acadèmica i de les principals experiències internacionals pel que fa a l'avaluació de l'eficiència policial. A la secció 3 s'analitza quin és l'estat actual de l'avaluació de l'eficiència a la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra. A la secció 4 es fa una explicació metodològica de les tècniques més



utilitzades per avaluar l'eficiència de la policia, es presenta la mostra que es pretén avaluar i s'aprofundeix en l'anàlisi envoltent de dades, l'eina utilitzada en aquest estudi. A la secció 5 es concreta el disseny de l'estudi, es defineix el model i s'analitzen els resultats. Finalment, a la darrera secció, es presenten les conclusions i es proposen noves línies de recerca per a la millora de l'eficiència a la policia catalana.

## 2. Experiències internacionals d'avaluació de l'eficiència a la policia

Un dels països capdavanters en l'avaluació de l'eficiència a les organitzacions policials ha estat el Regne Unit, on tant els governs conservadors de Thatcher i Major com els laboristes de Blair i Brown han inclòs dins de la seva agenda política la promoció de l'eficiència a la policia.

A partir de 1979 el Govern del Regne Unit dugué a terme diverses iniciatives per tal de millorar l'eficiència de l'Administració britànica. Les reformes introduïdes pels governs de Thatcher es centraren a augmentar l'eficiència a partir de la reducció de la despesa i de la dimensió del sector públic. L'any 1998, poc després de l'arribada al poder dels laboristes, el Home Office reiterava aquest compromís a l'informe *What Price Policing* en què es mantenia que els gestors policials han de garantir el *value for money* en la prestació del servei policial que s'ha d'aconseguir a partir de la creació de la competència interna generada per l'establiment de mesures d'eficiència per cada unitat policial. En aquest informe es sosté que l'avaluació de l'eficiència s'ha de basar en la comparació dels costos i dels resultats de l'activitat de la policia.

L'any 2000 el *Treasury* britànic (Ministeri d'Economia i Hisenda) encarregà a Clare Spottiswoode l'informe *Improving police performance, a new approach to measuring police efficiency* (2000), en el qual s'insistia que l'eficiència de la policia s'ha de mesurar a partir de la comparació entre els resultats i el cost dels recursos utilitzats i es proposava l'ús de l'anàlisi envoltent de dades (*Data Envelopment Analysis*, DEA) i de l'*Stochastic Frontier Analysis* (SFA) com les millors tècniques per mesurar l'eficiència de la policia.

De tota manera, les recomanacions fetes per Spottiswoode (2000) no han estat del tot seguides per les autoritats britàniques, que han optat per altres tècniques com els indicadors de *Best Value* i els *Performance Radars*, introduïts després de l'aprovació de la *Police Reform Act* de 2002, que se centren en l'estudi de l'output i no s'avaluen en relació amb els inputs utilitzats de la manera que ho fan el DEA o l'SFA. Malgrat tot,

Drake i Simper (2000, 2003a, 2005a i 2005b), d'acord amb les recomanacions de l'informe Spottiswoode, han avaluat l'eficiència de la policia d'Anglaterra i Gal·les utilitzant el DEA com a principal tècnica d'anàlisi. Thanassoulis (1995) ja havia utilitzat el DEA per estudiar l'eficiència de la policia britànica.

L'evolució dels sistemes d'avaluació de la policia d'Anglaterra i Gales (Irlanda del Nord i Escòcia tenen descentralitzades les competències policials) ha estat estudiada per Santi Costa (2009).

Als Estats Units la *Government Performance and Results Act* de 1993 aprovada per l'Administració Clinton impulsà l'estudi de l'avaluació dels resultats del sector públic. Durant el mandat de George Bush s'inicià el projecte Management Agenda, que pretenia integrar l'avaluació de les polítiques i el pressupost, fent que els organismes públics es centressin en l'obtenció de mesures d'output d'alta qualitat (Talbot, 2003).

En aquest context, l'any 1993 s'implementà amb èxit el *CompStat* al Departament de Policia de la ciutat de Nova York durant el mandat de Rudolph Giuliani i sota el comandament de William Bratton, fonamentant-se en la teoria de les Finestres Trencades (*Broken Windows*) desenvolupada per James Q. Wilson i George L. Kelling (1982). El *CompStat* és una filosofia de gestió policial, equiparable a estratègies de gestió de la qualitat com el *Six Sigma* o el *Total Quality Management*. El *CompStat* utilitza la tecnologia GIS (*Geographic Information Systems*) per visualitzar les dades delinqüencials sobre cartografia digital i poder analitzar com evoluciona la criminalitat en el territori (Bas i Coloma, 1998).

Nyhan i Martin (1999) van estudiar l'eficiència dels serveis municipals de policia nord-americans utilitzant el DEA a partir de la combinació dels recursos i els resultats de l'activitat policial i incorporant variables d'entorn no controlables per la policia com a part de l'anàlisi.

Els Estats Units fou el país pioner en la realització d'enquestes de victimització per tal d'avaluar la tasca de la policia. La primera enquesta de victimització es va fer l'any 1966 sota l'Administració Johnson en el marc dels treballs de la Comissió Presidencial sobre Seguretat Interior i Justícia (Gondra, 2009).

A l'estat espanyol, Díez-Ticio i Mancebon (2002) han estudiat l'eficiència del Cuerpo Nacional de Policia (CNP) utilitzant una variant del DEA que introdueix una mesura de la multiactivitat policial.

L'avaluació de la policia espanyola des del 1985 i fins al 2007 es realitzà dins del marc establert pel Programa estadístic de seguretat (PES). Actualment, el Gabinet d'Estudis de Seguretat Interior (GESI) està desenvolupant el Sistema Estadístic de Seguretat Interior, que pretén elaborar i difondre les estadístiques relacionades amb la seguretat i impulsar l'estudi i la recerca per conèixer la situació i l'evolució de les diverses formes delinqüencials i de la percepció social de la seguretat (Peña i Sánchez, 2009). L'Administració central de l'estat espanyol no porta a terme cap enquesta de victimització de manera periòdica que permeti disposar d'indicadors de percepció per tal d'avaluar la policia. L'única experiència en aquest sentit la realitzà, l'any 1995, el Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS), però no tingué continuïtat. Malgrat tot, l'Institut Nacional d'Estadística participa en la prova pilot per elaborar una *Enquesta europea de victimització* que promou l'Eurostat (agència europea d'estadística) i no es descarta que en el futur es faci una enquesta de victimització equiparable a la *British Crime Survey* anglesa o a les enquestes de victimització que es realitzen a França, Bèlgica, Holanda i Catalunya.

Verma i Gavirneni (2006) també van utilitzar el DEA per analitzar l'eficiència de la policia a l'Índia. La novetat principal del seu estudi es troba en l'avaluació dels resultats de la policia, que no es limita als indicadors policials i incorpora dades judicials per comprovar si els casos policialment resolts són finalment ratificats per la justícia.

## 3. L'avaluació de l'eficiència policial a Catalunya

### 3.1 Les eines de planificació estratègica

La Generalitat de Catalunya disposa de diverses eines per avaluar l'efectivitat i l'eficiència de les polítiques públiques. Es tracta d'eines de seguiment i de planificació estratègica que pretenen avaluar i controlar l'assoliment dels objectius fixats per l'executiu català.

La principal és el Pla de Govern (PdG), que inclou els objectius polítics del Govern durant la legislatura i les actuacions previstes per tal d'assolir els objectius fixats. El PdG és elaborat per cadascun dels departaments de la Generalitat i coordinat pel Departament de la Presidència.

El Pla d'actuació departamental (PAD) és la concreció dels objectius del PdG per a cada departament. Tot i que es revisa anualment, l'horitzó de planificació també és la legislatura. S'estructura en objectius estratègics, objectius operatius, actuacions i subactuacions, a més d'indicadors que mesuren el grau d'assoliment dels objectius.

El Pressupost per programes (PpP) és un instrument de planificació anual que tracta de vincular la despesa inclosa en el pressupost de la Generalitat amb els objectius de cada departament. En el cas del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació (DIRIP), els objectius del PAD solen coincidir amb els del PpP. L'estructura del PpP és funcional i tot i que sovint la despesa transcendeix la classificació orgànica i un mateix òrgan arriba a incloure despesa de diversos programes, la realitat és que la classificació orgànica és molt similar a la funcional. En el cas policial, el programa pressupostari es coneix amb el nom de "Seguretat Ciutadana" i inclou la major part de la despesa del pressupost de la Direcció General de la Policia i de les partides pressupostàries de la Secretaria General del Departament, destinades únicament al finançament de l'activitat policial. El PpP és coordinat pel Departament d'Economia i Finances.

A més de les eines corporatives de planificació estratègica de la Generalitat, el DIRIP disposa d'un Quadre de Comandament Integral (QCI), elaborat d'acord amb la metodologia de Robert S. Kaplan i David P. Norton (1992). És una eina d'informació periòdica per a la direcció que facilita la presa de decisions i el seguiment de l'estratègia. S'estructura en eixos estratègics, objectius i indicadors, ponderats segons la importància que els atorga el Consell de Direcció del Departament.

A diferència de la resta d'eines de seguiment estratègic, el QCI tracta les relacions causa-efecte que determinen com ha de treballar l'organització per tal d'assolir els seus objectius. A l'hora de definir les relacions causa-efecte, el QCI estableix dues perspectives de resultats (beneficis sociopolítics i clients/serveis/qualitat) i tres perspectives d'activitat (capacitació/innovació/recursos, processos interns i gestió financera). Els objectius i indicadors es defineixen dintre de cada perspectiva per tal d'avançar esglaonadament fins a assolir els objectius de qualitat (Balcells, 2009; Mora i Vivas, 2000).

Per tal d'avaluar la tasca policial, des de l'any 1999, la Direcció General de la Policia disposa de la Direcció per Objectius (DPO) de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra (PG-ME). Es tracta d'una adaptació al món policial de la filosofia conceptualitzada per Peter Drucker. Segons l'intendent Jaume Garcia Valls (2009), cap de l'Àrea d'Organització i Qualitat de la PG-ME, la DPO és una eina de planificació, de participació i d'assignació d'objectius i estableix la base per avaluar l'activitat policial i prendre decisions a partir d'informació objectiva. Parteix de l'anàlisi de l'estadística policial i permet disposar d'estàndards d'actuació i fites que promouen la millora continuada dins de l'organització. La DPO és coherent i està alineada estratègicament amb la resta d'eines de planificació del Departament.

Els darrers anys, la DPO s'ha centrat en la millora de la qualitat del servei. En aquest sentit, la PG-ME ha obtingut la certificació de qualitat del procés de detenció i no es descarta que en un futur proper es certifiquin altres processos com el d'atenció al ciutadà, el procés d'atenció especialitzada a determinades víctimes (per exemple, les víctimes de la violència masclista) o determinats processos d'investigació criminal, de trànsit o de policia científica (Garcia Valls, 2009).

## 3.2 Les enquestes de seguretat

L'any 1984, tot just dos anys després que es posés en funcionament la prestigiosa *British Crime Survey*, a Barcelona es realitzava la primera enquesta catalana de victimització. Des d'aquella primera edició, l'enquesta s'ha dut a terme cada any sense interrupció i l'any 1989 es va estendre als 27 municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

L'any 1999 la Generalitat va fer la prova pilot de l'*Enquesta de seguretat pública de Catalunya* (ESPC), la primera enquesta de seguretat i policia al conjunt del país, que va incorporar-se al Pla estadístic de Catalunya l'any 2000. Des del 2002 l'*Enquesta de victimització de Barcelona* i l'ESPC es porten a terme amb el mateix treball de camp i un qüestionari comú.

Fins que no es va completar el desplegament dels Mossos d'Esquadra a tot el territori català, l'ESPC va ser l'única font estadística global sobre la seguretat interior a Catalunya a causa del problema de comparabilitat de les dades dels Mossos d'Esquadra i les forces i cossos de seguretat de l'Estat, derivat dels diferents procediments de registre que sovint fa que no es puguin extreure conclusions vàlides de l'agregació de les dades dels diferents cossos policials (Gondra, 2009). De fet, el 2009 és el primer any sencer que es disposa de dades policials a Catalunya recollides amb els mateixos criteris de registre.

L'ESPC, a partir d'una mostra de 15.000 entrevistes realitzades telefònicament, permet inferir les característiques de la victimització al conjunt de la població catalana. El sistema d'indicadors que produeix l'ESPC és equiparable al de les grans enquestes europees.

Les enquestes de seguretat donen una mesura de l'estat de la delinqüència més enllà de les dades proporcionades per l'estadística policial i permeten estudiar la valoració dels ciutadans sobre els serveis policials, l'evolució del sentiment d'inseguretat i la xifra negra, és a dir, les experiències de victimització no denunciades.

### 3.3 L'avaluació econòmica de la policia

El control dels costos de la PG-ME es realitza per mitjà del mòdul de comptabilitat analítica del SAP-GECAT (sistema corporatiu de gestió econòmica de la Generalitat). El Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació disposa d'aquesta funcionalitat des de l'any 2006, i juntament amb Justícia i Medi Ambient i Habitatge són els únics departaments de la Generalitat que comptabilitzen les seves despeses per centre de cost.

La comptabilitat analítica permet calcular el cost del servei policial prestat al ciutadà a cada territori. Els centres de cost coincideixen amb les comissaries. Cada centre de cost disposa d'un codi que l'identifica jeràrquicament amb la Regió Policial (RP) i l'Àrea Bàsica Policial (ABP) als quals pertany. D'aquesta manera, agrupant tots els centres de cost que formen part d'una ABP es pot obtenir el cost total d'aquell territori, el cost per efectiu policial i el cost per ciutadà.

El cost inclou tota la despesa comptabilitzada directament a la comissaria més la part proporcional que li correspon de la despesa dels serveis centrals del Departament, els serveis centrals de la Direcció General de la Policia i els serveis regionals.

La despesa directa que representa més del 50% del total de la despesa es comptabilitza per centre de cost a partir d'interfícies amb les aplicacions corporatives de personal i dietes de la Generalitat. El sistema permet la càrrega automàtica de la despesa facturada de manera electrònica, la resta de la despesa es comptabilitza a través de la base de dades de contractes, que conté la informació de desglossament analític dels contractes, i del registre manual de factures.

La despesa indirecta es distribueix a partir dels cicles de distribució que repercuteixen la despesa dels nivells jeràrquics superiors cap als centres de cost finals seguint diversos criteris de repartiment. El criteri principal és la despesa directa imputada als centres de cost finals (receptors de costos).

La comptabilitat analítica permet conèixer la naturalesa de la despesa, identificar bones pràctiques, detectar desviacions i dur a terme les mesures necessàries per corregir-les. Així es poden generar estalvis que permetin disposar de més recursos per millorar la prestació del servei policial.

L'estructura de centres de cost respon a l'estructura territorial de la PG–ME. Malgrat tot, el sistema permet que la imputació de la despesa es realitzi combinant el criteri territorial amb el funcional.

La imputació funcional de la despesa es podria fer responent a diversos criteris. Una possibilitat de fer-ho d'una forma pràctica i que no generés un augment important de la càrrega administrativa seria dividir la tasca policial entre el servei de trànsit, d'investigació criminal (unitats d'investigació, de policia científica i d'informació), de seguretat ciutadana bàsica (unitats de seguretat ciutadana i seguretat d'edificis) i de seguretat ciutadana especialitzada (recursos operatius: Brigada Mòbil, TEDAX, Grup Especial d'Intervenció, Grup de Subsòl, Unitat Canina, etc.).

Això permetria disposar d'indicadors funcionals de despesa que facilitarien l'establiment de relacions causa-efecte entre els inputs i els outputs de l'activitat policial i permetrien millorar l'avaluació de l'eficiència.

## 4. Metodologia per avaluar l'eficiència

Totes les eines d'avaluació policial de què disposa actualment la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra permeten obtenir múltiples indicadors, com hem vist, procedents de l'estadística policial, les enquestes de seguretat i les eines d'avaluació econòmica.

L'avaluació de la policia es fa a partir de l'establiment de fites per a cada indicador. Se n'analitza l'evolució i es tracta de mitigar les causes que provoquen una evolució negativa.

### 4.1 L'anàlisi de ràtios i l'anàlisi de regressió

L'anàlisi de ràtios i la construcció de models de regressió són dues de les tècniques més utilitzades al sector públic per avaluar l'eficiència. La comparació de ràtios es fa a partir de la divisió d'una variable d'output per una variable d'input, establint així una classificació de les diverses unitats que es pretén avaluar. De tota manera, la comparació de ràtios només permet la utilització d'un únic indicador d'input i un únic indicador d'output. L'obtenció de diverses ràtios a partir de la combinació de múltiples inputs i outputs dona lloc a diverses classificacions, fent que determinades unitats obtinguin bons resultats en unes ràtios i dolents en unes altres, però no ens dona una mesura global de l'eficiència.

Pel que fa a l'anàlisi de regressió, facilita l'obtenció d'una funció en què una variable d'output (per exemple, la *valoració dels ciutadans*) actua com a variable dependent en relació amb una o diverses variables d'input que es comporten com a variables independents (per exemple, el *nombre d'efectius* i el *cost*),

$$\text{valoració del ciutadà} = a + \beta_1 * \text{efectius} + \beta_2 * \text{cost per efectiu}$$

fent que si incrementem el nombre d'inputs (*efectius* i *cost*) augmenti també el valor de l'output (*valoració del ciutadà*).

En aquest cas, la classificació de l'eficiència es fa a partir dels residus, que és la diferència entre els resultats d'output (*valoració del ciutadà*) realment obtinguts per cada comissaria i els que hauria d'haver obtingut segons el seu volum d'inputs (*efectius* i *cost*).

$$e = \text{valoració real del ciutadà} - \text{valoració del ciutadà estimada pel model}$$

Així, les unitats que obtenen uns residus positius seran les més eficients, mentre que les que tinguin un residu negatiu es trobaran per sota del valor esperat permetent-nos fer una classificació de major a menor eficiència (Nyhan i Martin, 1999).

Tanmateix, amb l'anàlisi de regressió només podem posar una variable d'output en funció de múltiples variables d'input i s'ha d'analitzar separatament cada variable d'output; per tant, tampoc permet disposar d'una mesura global de l'eficiència.

Un altre problema associat a les tècniques de regressió a l'hora d'avaluar l'eficiència és que compara les diverses unitats d'acord amb la mitjana dels resultats observats en comptes de fer-ho en funció dels resultats òptims (Ganley i Cubbin, 1992).

## 4.2 L'anàlisi envolvent de dades: selecció de la mostra i explicació de la metodologia

En aquest estudi es pretén anar un pas més enllà en relació amb les tècniques que actualment s'utilitzen per avaluar l'eficiència de la policia a Catalunya i definir una metodologia que permeti disposar d'una mesura de l'eficiència policial que combini indicadors d'input basats en els recursos utilitzats en la prestació del servei amb els outputs o resultats del servei prestat als ciutadans. La tècnica utilitzada és el DEA, que, com hem vist en la revisió del cas britànic, és la que proposa el *Treasury* com a millor tècnica per avaluar l'eficiència policial.



El DEA és una tècnica no paramètrica (o no estadística) desenvolupada per Charnes, Cooper i Rhodes el 1978, que ofereix una mesura de l'eficiència relativa de tot un conjunt homogeni d'unitats de presa de decisions (*Decision Making Units*, DMU) a partir de la combinació de múltiples indicadors d'input i d'output. El DEA permet avaluar i classificar les diverses unitats segons el seu grau d'eficiència. A més, ofereix la possibilitat d'utilitzar variables amb diferents unitats de mesura sense la necessitat d'estandarditzar-les (Akviran, 2002).

Les unitats (DMU) considerades en aquest estudi són 45 àrees bàsiques policials (ABP) dels Mossos d'Esquadra durant el 2007.<sup>2</sup> S'han exclòs de l'anàlisi les ABP en què els Mossos d'Esquadra es van desplegar durant l'any 2007 perquè no es disposa de dades durant la part de l'any en què la PG-ME no va prestar-hi serveis.

El DEA s'assembla a l'anàlisi de ràtios en el sentit que mesura els inputs i els outputs i permet obtenir una classificació relativa de les diverses unitats en funció dels seus resultats. Per tal de mesurar l'eficiència, s'optimitza el comportament de cada unitat observada determinant una frontera eficient construïda a partir dels resultats de les unitats amb unes millors pràctiques (Akviran, 2002).

Per exemple, si disposem de dos indicadors d'output com poden ser el nombre de detencions i el nombre d'hores d'actuació policial i construïm dues ràtios amb el nombre d'efectius policials de cada ABP:

$$\text{Hores d'actuació per efectiu} = \text{Nombre d'hores d'actuació policial} / \text{Nombre d'efectius}$$

$$\text{Detencions per efectiu} = \text{Nombre de detencions} / \text{Nombre d'efectius}$$

ens podem trobar que unes ABP obtinguin millors resultats en el primer indicador i d'altres en el segon. La frontera eficient que calcula el DEA ens permet combinar les dues mesures. A la figura 1 es pot veure gràficament com el DEA envolta les dades creant una frontera eficient amb les ABP A, B i C, que són les que obtenen uns millors resultats.

Les ABP que es troben sobre de la frontera es consideren eficients d'acord amb la condició d'òptim de Pareto. La condició de Pareto-eficiència determina que una unitat no és eficient si és possible augmentar un output sense augmentar cap dels inputs i sense disminuir cap altre output; de la mateixa manera una unitat no és eficient si es pot reduir

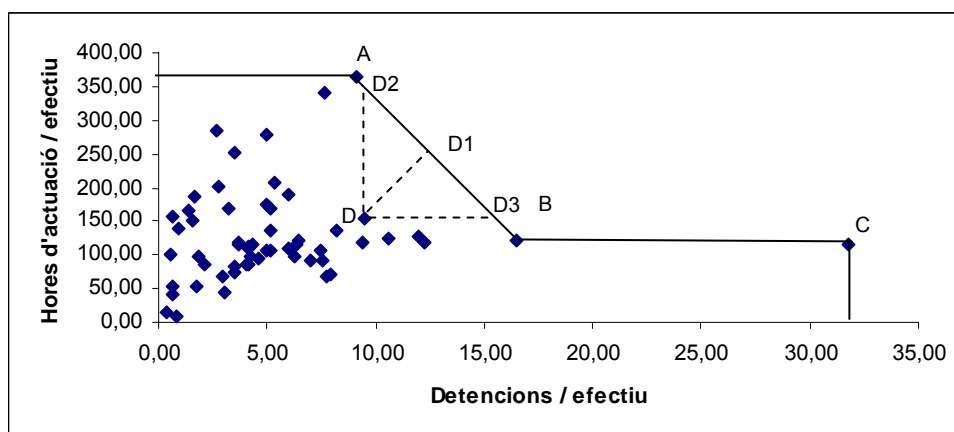
---

<sup>2</sup> Les dades utilitzades en aquest estudi han estat facilitades per la Secretaria de Seguretat i per la Direcció de Serveis del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació (DIRIP).

el volum d'un input sense disminuir cap dels outputs i sense augmentar cap dels altres inputs (Avkiran, 2002).

La frontera marca la millora potencial assolible per la resta d'ABP. Si ens fixem en la figura 1, per tal de ser eficient, l'ABP *D* hauria d'assolir una posició com la del punt *D1* si mantingués la mateixa proporció entre les dues ràtios. En el punt *D2*, mantenint el mateix nombre de detencions per efectiu, seria eficient si incrementés el nombre d'hores de servei d'actuació policial per efectiu. I, finalment, en el punt *D3* aconseguiria ser eficient mantenint el mateix nombre d'hores per efectiu i incrementant el nombre de detinguts per efectiu. A la resta de punts de la frontera seria eficient canviant el volum i les proporcions de les dues ràtios.

**Figura 1. Hores d'actuació per efectiu vs. Detencions per efectiu**



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel DIRIP

Les ABP que es troben per sota de la frontera són ineficients en relació amb *A*, *B* i *C*. És en aquest sentit que l'eficiència mesurada pel DEA es considera relativa, ja que ens ajuda a determinar quines són les unitats que presenten unes millors pràctiques (*A*, *B* i *C*), a les quals assigna una eficiència del 100%, i mesura l'eficiència de la resta d'unitats observades en relació amb aquestes.

Per tal d'analitzar l'eficiència de les ABP de la PG-ME utilitzarem el model de DEA definit per Banker, Charnes i Cooper el 1989 (BCC). Aquesta versió de l'anàlisi envoltant de dades accepta que la relació entre els inputs i els outputs no sigui constant i permet que sigui variable incorporant els rendiments a escala que caracteritzen la tecnologia en un moment determinat. Així, la relació entre inputs i outputs pot ser creixent, decreixent o constant (Coll i Blasco, 2006).

Per tal de calcular l'eficiència per mitjà de l'anàlisi envoltant de dades es pot utilitzar el mètode simplex o qualsevol dels diversos programaris que permeten calcular el DEA. En aquest estudi s'ha utilitzat l'Efficiency Measurement System (EMS) desenvolupat per la Universitat de Dortmund.

El DEA assigna matemàticament pesos òptims diferents per cada unitat avaluada. Aquests pesos, que s'utilitzen per ponderar la importància de cada input i cada output, es poden limitar introduint noves restriccions al programa lineal de maximització de l'eficiència. D'aquesta manera es limita una de les principals debilitats del DEA, que es pot produir amb una assignació arbitrària de pesos que converteixi una unitat ineficient en eficient (Spottiswoode, 2000).

Una altra de les limitacions del DEA és que és sensible a les observacions extremes. Per tant, abans de dur a terme l'anàlisi és convenient analitzar els valors de la mostra i extreure'n les observacions que poden afectar els resultats globals (Coll i Blasco, 2006).

L'eficiència mesurada pel DEA pot respondre a dues orientacions:

- Orientació a l'input: donat un cert nivell d'outputs es cerca la màxima reducció possible dels seus inputs. Així, una unitat no és eficient si és possible reduir qualsevol dels seus inputs sense alterar-ne els outputs.
- Orientació a l'output: donat un cert nivell d'inputs, es cerca el màxim increment possible dels seus outputs. D'aquesta manera, una unitat no és eficient si és possible augmentar qualsevol dels seus outputs sense incrementar els seus inputs i sense disminuir cap dels seus altres outputs.

La formulació matemàtica del model proposat per Charnes, Cooper i Rhodes (1978) i del desenvolupat posteriorment per Banker, Charnes i Cooper (1989) es pot consultar als manuals de Coll i Blasco (2006) i Avkiran (2002), en què s'explica com funciona l'anàlisi envoltant de dades d'una manera didàctica i entenedora.

#### **4.2.1 La supereficiència d'Andersen i Petersen (1993)**

Andersen i Petersen (1993) van desenvolupar una extensió del DEA en què a l'hora de classificar l'eficiència de cada unitat exclouen de l'anàlisi la unitat que està sent avaluada i la comparen amb una combinació de la resta d'unitats de la mostra. Així, les unitats

eficients, en ser avaluades en relació amb una mostra de la qual no formen part, poden obtenir valoracions d'eficiència superiors al 100%. D'aquí ve el nom de supereficiència (Andersen i Petersen, 1993; Coll i Blasco, 2006).

L'aportació principal de la supereficiència d'Andersen i Petersen és que permet classificar les unitats eficients mesurant-ne el grau d'eficiència (Prior i Surroca, 2004). D'aquesta manera podrem fer una classificació d'eficiència que inclogui totes les ABP i, dins de les eficients, veure quines tenen un grau més alt d'eficiència.

## 5. Disseny de l'estudi

### 5.1 Selecció de les variables per mesurar l'eficiència

Un dels punts febles de l'avaluació de les polítiques públiques apareix a l'hora de seleccionar les variables que han de servir per decidir si una determinada unitat que presta un servei públic és eficient (Christensen *et al.*, 2007).

Segons Flynn (1997), els gestors públics tan sols haurien de ser avaluats d'acord amb aquelles variables de les quals són responsables. Així, a l'hora de seleccionar les variables per avaluar les ABP dels Mossos d'Esquadra, ens hauríem de limitar a aquells indicadors sobre els quals els gestors policials tenen marge per decidir.

Els problemes associats amb l'avaluació dels serveis públics han estat àmpliament tractats per Bouckaert (1995). Les disfuncions de Bouckaert es centren en els perills derivats d'una selecció incorrecta de les variables a avaluar que poden dur a l'organització a fixar-se en parts del servei que aporten poc valor afegit i al mateix temps obviar-ne d'altres a les quals no es dóna importància per la dificultat de mesurar-les.

La dificultat per obtenir una imatge que sigui fidel i que inclogui tots els aspectes que pretén cobrir el servei públic pot donar lloc a un excés de complexitat a l'hora de seleccionar un model adequat d'avaluació. Tot i la complexitat del DEA, en aquest estudi s'ha fet un esforç perquè la metodologia per avaluar l'eficiència sigui prou exhaustiva com per donar lloc a una mesura vàlida, però que al mateix temps es pugui entendre de manera intuïtiva.

## 5.1.1 Selecció dels inputs

Dins de la literatura acadèmica dedicada a avaluar l'eficiència de la policia hi ha consens a l'hora de triar el cost com la principal variable d'input. La selecció de la resta de variables a utilitzar com a input varia en funció dels autors.

Drake i Simper (2000), en el seu article sobre la policia d'Anglaterra i Gal·les, diferencien entre diversos tipus de cost i el desagreguen en diverses variables (costos de personal, costos de manteniment, cost dels vehicles, costos de capital i altres).

Nyhan i Martin (1999), a més del cost total, utilitzen la variable nombre de personal (operatiu i administratiu) per avaluar l'eficiència de la policia municipal dels Estats Units.

Verma i Gavirneni (2006) també utilitzen el cost total, però distingeixen entre el nombre d'efectius policials de seguretat ciutadana i el nombre d'efectius policials d'investigació i afegeixen el nombre de casos investigats com a input per avaluar l'eficiència policial a l'Índia.

Drake i Simper (2005b), a més del cost, també incorporen variables procedents de l'estadística policial com el nombre de robatoris a domicilis per 1.000 domicilis, el nombre d'atracaments per 1.000 habitants i el nombre de delictes relacionats amb els vehicles per 1.000 habitants.

Diez-Ticio i Mancebon (2002) prescindeixen del cost en no disposar d'aquesta variable per avaluar l'eficiència de la policia espanyola i la substitueixen pel nombre d'efectius policials per 100.000 habitants i pel nombre de vehicles. També afegeixen la inversa del volum de població com a variable d'input. L'ús de la variable inversa de la població es deu al fet que el DEA requereix que tots els increments d'input contribueixin positivament al nivell d'output i, en considerar que, com més alt és el nivell de població, la resolució de delictes tendeix a baixar, opten per introduir el nombre d'habitants de manera inversa.

Thanassoulis (1995), per la seva banda, prescindeix de les variables de cost i utilitza el nombre d'efectius policials i altres inputs procedents de l'estadística policial com ara el nombre de delictes violents, el nombre de robatoris i el nombre d'altres delictes.

En els casos en què s'utilitza el cost d'una unitat com a input per avaluar l'eficiència en la prestació de serveis, Talbot (2003) adverteix de la dificultat de distribuir els costos d'estructura. Els costos d'administració i de capital de les unitats centrals sovint es distribueixen segons criteris que poden ser arbitraris. Aquests criteris solen ser el nombre

de treballadors, el nombre de metres quadrats dels edificis o el volum de despesa directa de les unitats receptores de cost.

Per tal d'evitar aquest tipus de problemes utilitzarem la despesa directa de cada ABP com a input de cost. La despesa directa inclou les retribucions del personal de l'ABP, les despeses de subministraments (electricitat, aigua i gas), el manteniment de les comissaries i dels vehicles, les despeses de telèfon i les despeses de neteja. No s'inclouen, en canvi, les despeses de lloguer de vehicles i les despeses de carburant, que es van començar a comptabilitzar directament a les comissaries a partir del 2008, ni les despeses de vestuari que, en comprar-se de manera centralitzada i amb expedients pluriennals, no s'imputen directament a les ABP per la complexitat que representaria. Tampoc s'inclou dins del cost l'amortització econòmica de les despeses de capital que no es recull a la comptabilitat pressupostària.

Avkiran (2002) recomana no incloure dins dels models de DEA variables altament correlacionades dins del mateix grup de variables d'input i d'output. Com que un dels inputs principals del servei policial és el nombre d'efectius (agents de policia) i al mateix temps el principal inductor de cost de la despesa de les ABP és el nombre d'efectius policials (a causa del pes de les retribucions de personal sobre el total del cost), s'ha optat per incloure el cost per efectiu policial com a input de cost. Així, els inputs que ens serviran per avaluar l'eficiència seran el preu (CEF, cost per efectiu) i la quantitat (NEF, nombre d'efectius) d'efectius policials.

Alguns autors incorporen en els seus estudis variables de l'entorn no controlables per la policia. En el nostre cas, no s'incorporaran en el model, però estudiarem l'efecte de les variables població i superfície i de la combinació d'ambdues (densitat de població) sobre els resultats d'eficiència de cada ABP.

**Taula 1. Resum dels estadístics principals de les variables d'input**

Estadístic	CEF {I}	NEF {I}	POBL	SUPF
Mitjana	43.613	160	123.849	546
Mediana	42.960	138	116.765	181
Desv. típica	2.970	88	79.453	708
Mínim	41.008	51	9.815	4
Màxim	59.239	459	295.593	3.131

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel DIRIP

**Taula 2. Coeficient de correlació entre les variables d'input**

Coef. correlació	CEF {I} <sup>1</sup>	NEF {I}	POBL	SUPF
CEF {I}	1,00	-0,16	0,07	-0,29
NEF {I}	-0,16	1,00	0,78	0,00
POBL	0,07	0,78	1,00	-0,28
SUPF	-0,29	0,00	-0,28	1,00

<sup>1</sup> (I): Variables que s'utilitzen com a input

CEF (cost per efectiu)  
 NEF (nombre d'efectius)  
 POBL (nombre d'habitants)  
 SUPF (superfície en km<sup>2</sup>)

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel DIRIP

### 5.1.2 Selecció dels outputs

A l'hora de mesurar l'impacte de l'activitat policial hauríem de parlar d'*outcomes* en comptes d'*outputs*. Malgrat tot, la major part de la literatura acadèmica utilitza el terme output per referir-se als resultats de la policia (Drake i Simper, 2003b). Per tal d'utilitzar la mateixa terminologia que la literatura acadèmica utilitzarem el concepte *output* quan es tracti d'aquesta mena de variables. La majoria d'autors opten per utilitzar variables procedents de l'estadística policial com a outputs dels seus estudis.

Nyhan i Martin (1999) utilitzen el nombre de delictes per 1.000 habitants i el percentatge de delictes resolts, juntament amb el temps mitjà de resposta a requeriments urgents com a variables d'output. Tal com passa amb l'ús del volum de població com a input en l'estudi de Diez-Ticio i Mancebon (2002), per als outputs el DEA també assumeix els augments d'output com a positius. És per aquesta raó que Nyhan i Martin (1999) introdueixen les variables nombre de delictes per 1.000 habitants i temps de resposta a fets urgents de manera inversa. Per fer-ho, utilitzen la fórmula  $([\text{valor màxim} - \text{valor de cada observació}] + 1)$ .

Verma i Gavirneni (2006) prenen com a outputs el nombre de detinguts, el nombre de persones processades, el nombre de persones condemnades i el nombre de judicis amb sentència condemnatòria.

Diez-Ticio i Mancebon (2002) avaluen les activitats d'investigació criminal de la policia espanyola utilitzant el percentatge de resolució dels delictes contra la propietat i el percentatge de resolució dels delictes violents. Segons els autors, cadascun d'aquests outputs és el resultat de dues activitats diferenciades i, per tant, dues funcions de

producció diferents. Per tal de resoldre el problema de la multiactivitat policial i a partir dels treballs de Beasley, Mar Molinero i Tsai desenvolupen un nou model de DEA que combina la resolució dels delictes contra la propietat i la resolució dels delictes violents com a resultat de dues funcions de producció que comparteixen recursos.

Thanassoulis (1995) també es centra únicament en l'estadística policial per avaluar la policia britànica. Els indicadors utilitzats són la taxa de resolució de delictes violents, la taxa de resolució de robatoris a domicili i la taxa de resolució de la resta de delictes.

Malgrat tot, alguns autors són crítics amb l'ús dels indicadors procedents de l'estadística policial per mesurar els resultats. Gondra (2009) considera que l'evolució de l'estadística policial sovint depèn dels hàbits i les normes de registre de les dades delinqüencials i d'altres factors com les formes de patrullatge o del nombre d'oficines de denúncies, i de les cues i el temps necessari per presentar una denúncia. Tot i acceptar que en entorns estables l'estadística ofereix una bona aproximació de l'evolució general de la delinqüència, considera que els resultats dels indicadors policials requereixen una anàlisi experta i no poden ser subjectes a lectures unidireccionals.

Per a Gondra (2009), la policia té un paper important en l'evolució de la delinqüència, però hi ha altres factors de caràcter sociodemogràfic que també expliquen aquesta evolució. D'aquesta manera, proposa analitzar els resultats de l'estadística policial conjuntament amb els indicadors procedents de les enquestes de victimització. Aquesta comparació tendeix a corregir inèrcies pròpies de cada font estadística, serveix de control de qualitat i dóna una major consistència a les conclusions a què s'arriba.

Com ja s'ha explicat anteriorment, el Home Office britànic és partidari de combinar els indicadors procedents de l'estadística policial amb indicadors de percepció obtinguts a través de la *British Crime Survey*. De tota manera, l'ús dels indicadors de percepció per avaluar l'eficiència ha rebut crítiques de Drake i Simper (2005b), que consideren que els indicadors de percepció estan condicionats per factors externs que queden fora de l'abast de les organitzacions policials i que, per tant, no poden ser utilitzats per a avaluar l'eficiència de les forces de seguretat.

En aquest estudi es comparen tots dos enfocaments i s'avalua l'eficiència de la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra utilitzant en una primera fase indicadors procedents de l'estadística policial i introduint posteriorment indicadors de percepció per tal de comprovar si alteren l'eficiència de les diverses ABP catalanes.



Pel que fa als indicadors policials d'output s'utilitza el nombre de delictes per 1.000 habitants. Per tal de complir amb el requeriment del DEA, que considera positius els increments dels outputs, aquesta variable es calcula de manera inversa. La inversa del nombre de delictes per 1.000 habitants (IDELx1000) mesura el nivell de delinqüència de l'ABP i serveix per avaluar la funció preventiva de la policia en tasques de relació amb la comunitat i de proximitat amb els ciutadans. Al mateix temps, avalua l'efectivitat del patrullatge realitzat pels efectius de seguretat ciutadana per prevenir la comissió de delictes. Per calcular la inversa dels delictes per 1.000 habitants s'utilitza la fórmula  $([\text{valor màxim} - \text{valor de cada observació}] + 1)$ .

L'efectivitat de les funcions d'investigació criminal es mesura amb l'indicador taxa de resolució de delictes (RESDEL), que avalua el grau en què cada ABP és capaç de resoldre els delictes que es produeixen en el seu territori. La resolució de delictes contribueix a la reducció del nombre de delictes per 1.000 habitants, ja que un cop detinguts els culpables evita que aquests delinqüents tornin a delinquir.

Finalment, s'incorpora un indicador relacionat amb la capacitat de resposta de cada ABP. En aquest cas també es transforma en la inversa perquè els increments de la variable puguin considerar-se desitjables. La inversa del temps de resposta a requeriments urgents (ITRESP) ens serveix per avaluar l'efectivitat policial en relació amb el temps mitjà (en minuts) des que el ciutadà truca al telèfon d'emergències fins que una patrulla dels Mossos arriba al lloc dels fets, en les situacions d'urgència. En aquest cas també s'empra la fórmula:  $([\text{valor màxim} - \text{valor de cada observació}] + 1)$ .

En relació amb els indicadors de percepció introduïts posteriorment al model s'utilitza l'indicador valoració del nivell de seguretat al municipi de residència (VALSEG), pel qual cada persona entrevistada per l'*Enquesta de seguretat pública de Catalunya* valora de 0 al 10 la seguretat al seu municipi i l'indicador valoració global del cos de Mossos d'Esquadra (VALCME), en què els entrevistats puntuen de 0 al 10 el servei prestat pels Mossos.

**Taula 3. Resum dels estadístics principals de les variables d'output**

Estadístic	DELx1000	IDELx1000 {O}	RESDEL {O}	TRESP	ITRESP {O}	VALCME {O}	VALSEG {O}
Mitjana	32,36	126,02	0,54	12,67	9,12	6,60	6,35
Mediana	27,65	130,72	0,49	12,74	9,05	6,66	6,33
Desv. típica	23,69	23,69	0,17	2,92	2,92	0,25	0,60
Mínim	11,07	1,00	0,26	6,07	1,00	6,02	5,42
Màxim	157,37	147,31	0,87	20,79	15,72	7,00	7,65

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel DIRIP

**Taula 4. Coeficient de correlació entre les variables d'output**

Coef. cor.	DELx1000	IDELx1000 {O} <sup>1</sup>	RESDEL {O}	TRESP	ITRESP {O}	VALCME {O}	VALSEG {O}
DELx1000	1	-1	-0,57	-0,19	0,19	-0,26	-0,40
IDELx1000 {O}	-1	1	0,57	0,19	-0,19	0,26	0,40
RESDEL {O}	-0,57	0,57	1	0,13	-0,13	0,05	0,71
TRESP	-0,19	0,19	0,13	1	-1	-0,14	-0,04
ITRESP {O}	0,19	-0,19	-0,13	-1	1	0,14	0,04
VALCME {O}	-0,26	0,26	0,05	-0,14	0,14	1	0,17
VALSEG {O}	-0,40	0,40	0,71	-0,04	0,04	0,17	1

<sup>1</sup> {O}: Variables que s'utilitzen com a output

DELx1000 (nombre de delictes per mil habitants)

IDELx1000 (inversa del nombre de delictes per mil habitants)

RESDEL (taxa de resolució de delictes)

TRESP (temps de resposta a requeriments urgents)

ITRESP (inversa del temps de resposta a requeriments urgents)

VALSEG (valoració del nivell de seguretat al municipi de residència, de 0 a 10)

VALCME (valoració global del cos de Mossos d'Esquadra, de 0 a 10)

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel DIRIP

## 5.2 Definició del model

El model per avaluar l'eficiència de les ABP de la PG-ME inclou dues variables d'input, CEF (cost per efectiu) i NEF (nombre d'efectius).

Pel que fa als outputs, es consideren un total de cinc variables, tres de les quals són indicadors policials, IDELx1000 (inversa del nombre de delictes per 1.000 habitants), RESDEL (taxa de resolució de delictes) i ITRESP (inversa del temps de resposta a requeriments urgents) i dues són indicadors de percepció ciutadana, VALSEG (valoració del nivell de seguretat al municipi de residència) i VALCME (valoració global del cos de Mossos d'Esquadra).

Avkiran (2002) és partidari d'utilitzar una mostra d'unitats (ABP) que sigui superior a la multiplicació del nombre de variables d'input pel nombre de variables d'output i com a mínim tres vegades superior a la suma de variables d'input i d'output. El fet de comptar amb un total de 45 observacions d'ABP ens garanteix disposar de prou graus de llibertat com perquè el model de DEA tingui un poder discriminatori suficient per avaluar l'eficiència.

Els coeficients de correlació entre el grup de variables d'input i entre el grup de variables d'output mostra la consistència de les dades de la mostra, ja que la relació entre elles respon a una lògica racional.

Així, per exemple, podem observar que quan augmenta el nombre de delictes per 1.000 habitants, baixa la taxa de resolució de delictes, empitjora el temps de resposta i també baixen la valoració global de la PG-ME i la puntuació sobre el nivell de seguretat en el municipi de residència.

Sorpren la baixa correlació entre el percentatge de resolució de delictes i la valoració dels Mossos, que tot i ser positiva només arriba al 0,05. En canvi, sembla lògica la correlació observada entre la resolució de delictes i la valoració del nivell de seguretat.

En una primera fase no s'inclouen les variables de percepció i, posteriorment, s'introdueixen al model per veure si alteren de forma substancial la classificació d'eficiència obtinguda a través del DEA.

En tots els casos l'orientació que es pren és la de reducció de l'input ja que es considera que, en un context de crisi econòmica com l'actual, la millora de l'eficiència s'ha de centrar en l'optimització de l'ús dels recursos.

Pel que fa als pesos s'ha optat per no restringir-los i permetre que sigui el DEA el que els assigni matemàticament. Malgrat tot, en propers estudis es pot millorar el model fixant restriccions en els pesos dels indicadors per tal de dur a terme una avaluació més acurada de l'eficiència de la policia a Catalunya. Spottiswoode (2000) considera que la introducció de restriccions en els pesos de les variables d'input i output permet incorporar l'experiència dels gestors policials en el model per avaluar l'eficiència.

Finalment, es calcula la supereficiència d'Andersen i Petersen. El model d'Andersen i Petersen (1993) ens permet valorar el grau d'eficiència de les ABP que es troben sobre la frontera eficient, excepte en les observacions en què el programari EMS (Efficiency Management System) considera que el valor de l'eficiència és extrem i els etiqueta com a *big*.

### 5.3 Anàlisi dels resultats

Com es pot observar a la taula 5, el DEA considera eficients 14 ABP de les 45 analitzades. Aquestes 14 ABP formen part de la frontera eficient. Un total de 6 d'aquestes ABP eficients són considerades extremes (*big*) i no se'ls assigna valoració d'eficiència.

De les altres 8, la que obté una major valoració d'eficiència és la 704, amb un 107,66%. Les causes d'aquest elevat grau d'eficiència són un baix nombre d'efectius policials (59), un cost per efectiu inferior a la mitjana (42.066 €), un nombre baix de delictes per 1.000 habitants (24,51) i un percentatge de resolució de delictes del 85,3%.

**Taula 5. Eficiència de les ABP de la PG-ME**

ABP / DMU	Model sense percepció		Model amb percepció		Habitants / km <sup>2</sup>
	Supereficiència d'Andersen i Petersen amb BCC	Posició	Supereficiència d'Andersen i Petersen amb BCC	Posició	
I40201	big	big	big	big	34
I40202	big	big	big	big	13
I40203	100,60%	12	100,79%	16	136
I40204	98,15%	20	98,20%	24	117
I40205	96,82%	29	98,72%	22	129
I40301	big	big	big	big	28
I40302	101,65%	9	big	big	73
I40303	97,34%	26	97,34%	28	75
I40304	big	big	big	big	162
I40305	97,13%	28	97,28%	31	144
I40306	97,30%	27	big	big	326
I40307	big	big	big	big	755
I40308	100,15%	14	100,99%	14	88
I40309	103,18%	8	103,18%	12	236
I40401	94,50%	40	94,64%	40	20.623
I40402	70,91%	45	71,19%	45	22.023
I40403	80,16%	44	80,34%	44	14.163
I40404	97,38%	24	97,38%	27	22.763
I40405	96,61%	30	96,61%	35	34.996
I40406	97,36%	25	97,75%	25	28.614
I40407	97,41%	23	97,41%	26	7.055
I40409	95,24%	35	95,24%	37	25.934
I40410	94,69%	37	95,05%	38	8.540
I40501	94,56%	39	94,98%	39	1.242
I40502	90,34%	42	90,45%	43	1.402
I40503	94,60%	38	97,03%	32	1.329
I40504	90,26%	43	92,63%	41	2.487
I40505	95,79%	33	96,73%	33	2.159
I40506	98,14%	22	98,46%	23	340
I40507	99,03%	17	99,26%	20	2.138
I40508	99,52%	15	big	big	16.469
I40509	98,15%	21	98,95%	21	10.066
I40510	95,79%	34	96,67%	34	1.276
I40511	95,82%	32	97,33%	29	608
I40606	100,54%	13	100,94%	15	5.002
I40607	99,31%	16	99,69%	19	1.987
I40608	91,08%	41	91,83%	42	12.387
I40610	96,05%	31	97,33%	30	18.491
I40701	98,81%	18	100,51%	17	16
I40702	big	big	big	big	8
I40703	100,99%	10	big	big	15
I40704	107,66%	7	107,66%	11	32
I40801	95,22%	36	95,87%	36	22
I40802	98,28%	19	99,86%	18	44
I40803	100,83%	11	102,82%	13	98

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel DIRIP

La taula 5 també ens mostra els resultats d'eficiència de les ABP després de la introducció de les variables de percepció. La introducció dels outputs de percepció no representa grans canvis per al model llevat de petites diferències de puntuació que pràcticament no alteren el rànquing d'eficiència. Les variables de percepció matisen o modulen els resultats d'eficiència obtinguts considerant únicament les variables procedents de l'estadística policial, però en cap cas alteren els resultats de forma substancial.

Per tal de corregir aquest tipus de biaix en els resultats, alguns autors introdueixen variables d'entorn en els seus models de DEA. En el nostre cas, sembla que la densitat de població és la variable d'entorn que genera el biaix.

**Taula 6. Eficiència de les ABP rurals del CME**

ABP / DMU	Model final ABP rurals		Densitat de població
	Eficiència	Posició	Habitants / km <sup>2</sup>
I40201	big	big	34
I40202	big	big	13
I40203	100,79%	14	136
I40204	98,20%	19	117
I40205	98,72%	17	129
I40301	big	big	28
I40302	big	big	73
I40303	97,34%	21	75
I40304	big	big	162
I40305	97,51%	20	144
I40306	big	big	326
I40307	big	big	755
I40308	100,99%	13	88
I40309	104,03%	11	236
I40506	98,46%	18	340
I40511	97,33%	22	608
I40701	100,51%	15	16
I40702	big	big	8
I40703	big	big	15
I40704	107,66%	10	32
I40801	95,87%	23	22
I40802	99,86%	16	44
I40803	102,82%	12	98

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel DIRIP

Malgrat tot, la relació entre la densitat de població i tots els outputs considerats no és monotònica (a increments de l'input, augmenta l'output). Tampoc podem introduir la superfície i la població de manera separada, ja que d'una banda el coeficient de correlació entre la població i el nombre d'efectius és del 0,78 (superior al màxim recomanat per Akviran) i, de l'altra, un augment de la superfície incrementa la taxa de

resolució de delictes (RESDEL), però en canvi disminueix la inversa del temps de resposta (ITRESP).

Per tant, s'opta per construir dues fronteres eficients diferenciades, una per a les ABP urbanes i una altra per a les rurals. Es consideren urbanes les ABP amb una densitat de població de més de 1.000 habitants per km<sup>2</sup>. La resta es consideren rurals. Així, acabem tenint una mostra de 22 ABP urbanes i una altra de 23 ABP rurals que ens garanteixen disposar de prou observacions com perquè el model tingui prou poder discriminatori. Els resultats de les dues noves fronteres es mostren a les taules 6 i 7.

**Taula 7. Eficiència de les ABP urbanes del CME**

ABP / DMU	Model final ABP urbanes		Densitat de població
	Eficiència	Posició	Habitants / km <sup>2</sup>
I40401	96,24%	19	20.623
I40402	96,52%	18	22.023
I40403	big	big	14.163
I40404	98,21%	13	22.763
I40405	97,99%	14	34.996
I40406	105,45%	7	28.614
I40407	98,97%	11	7.055
I40409	96,96%	17	25.934
I40410	95,71%	21	8.540
I40501	96,20%	20	1.242
I40502	91,06%	22	1.402
I40503	105,23%	8	1.329
I40504	big	big	2.487
I40505	97,03%	16	2.159
I40507	big	big	2.138
I40508	big	big	16.469
I40509	100,30%	9	10.066
I40510	97,55%	15	1.276
I40606	big	big	5.002
I40607	100,00%	10	1.987
I40608	161,15%	6	12.387
I40610	98,37%	12	18.491

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel DIRIP

### 5.3.1 Els benchmarks i els slacks

Un dels principals avantatges del DEA és que estableix unitats de referència en què s'han d'emmirallar les unitats ineficients. En els casos en què es detecta més d'una ABP de referència, el DEA ens informa del percentatge d'importància dels *benchmarks* identificats, cadascun dels quals mostra una combinació diferent entre inputs i outputs que dona lloc a un millor resultat d'eficiència.

Per exemple, el DEA proposa com a referències per a l'ABP 501, les ABP 606 (en un 50%), la 507 (en un 39%) i, en menor mesura, la 508 (10%). Es tracta d'ABP que formen part de la frontera i que tenen una millor relació input - output que la 501. A la taula 8 es pot observar com les ABP 606, 507 i 508 obtenen uns resultats semblants als de l'ABP, 501 amb pràcticament la meitat d'efectius i a un cost unitari lleugerament inferior.

Concretament, l'ABP 606 supera la 501 en tots els outputs excepte en el percentatge de resolució de delictes (amb un 3% menys de casos resolts), però, en canvi, el seu cost és 210.000 euros inferior al de l'ABP 501 (té 112 efectius menys i cada efectiu té un cost 1.875 euros més baix).

**Taula 8. Comparació entre una ABP ineficient i els seus benchmarks**

Pes benchmark	ABP / DMU	Eficiència	CEF {I}	NEF {I}	DEL x 1000	RESDE L {O}	TRESP	VALCME {O}	VALSEG {O}
	I40501	96%	43.867	239	26	49%	11,6	6,7	6,3
50%	I40606	big	41.992	127	26	46%	10,1	6,7	6,9
39%	I40507	big	42.264	119	21	52%	13,0	6,6	6,7
10%	I40508	big	42.960	124	23	57%	9,5	6,8	5,7

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel DIRIP

Un altre dels avantatges del DEA és que determina la millora necessària en les variables de la unitat ineficient per tal de formar part de la frontera. Aquestes millores suggerides pel DEA són el que el programari EMS anomena *slacks*.

Els *slacks* són deduïts matemàticament pel DEA a partir dels valors de les diverses observacions de la mostra i, per tant, varien si es modifica la mostra d'observacions. En tot cas, però, fixen fites assolibles per cada unitat d'acord amb els resultats obtinguts per les unitats eficients. Pel que fa als inputs, el DEA marca el volum de recursos ociosos o prescindibles, mentre que en relació amb els outputs fixa les fites a assolir perquè una unitat esdevingui eficient. A la taula 9 es mostren els *slacks* de les ABP urbanes ineficients.

Les millores proposades pel DEA s'han d'interpretar amb cautela ja que es tracta del resultat de l'optimització d'un programa matemàtic i la realitat sovint no respon a una lògica matemàtica. De tota manera, poden servir de base per a l'anàlisi, ja que identifiquen resultats que són potencialment assolibles.

Per exemple, per tal d'arribar a la frontera eficient l'ABP 510 hauria de reduir el seu nombre d'efectius en 53, reduir el temps de resposta en 1,32 minuts i incrementar la valoració del nivell de seguretat en 0,22 punts. El que ens està marcant el DEA són millores potencials, que han de ser analitzades pels gestors policials per tal de veure si són realment assolibles o no.

Una manera de millorar la gestió de la policia és per mitjà de l'anàlisi de les diferències entre una unitat qualificada d'ineficient pel DEA i les unitats que s'estableixen de referència, per tal de veure què les diferencia i determinar quines són les pràctiques dutes a terme per les unitats eficients que poden implementar-se en les ineficients. Al mateix temps, les millores identificades pel DEA en cada indicador poden servir de guia per millorar la gestió.

**Taula 9. Millores a assolir per les ABP urbanes ineficients**

ABP / DMU	{S} CEF	{S} NEF	{S} IDELx1000	{S} RESDEL	{S} ITRESP	{S} VALCME	{S} VALSEG
I40502	0	11	1	3%	3,74	0,18	0,45
I40410	0	29	22	11%	3,93	0	1,27
I40501	0	106	2	0%	0,41	0	0,42
I40401	0	0	1	1%	0,13	0,13	0,65
I40402	11.383	0	0	13%	3,06	0,24	0,64
I40409	0	97	131	15%	1,71	0,5	1,28
I40505	0	32	4	2%	0	0	0,05
I40510	0	53	0	0%	1,32	0	0,22
I40405	0	64	45	20%	4,74	0,4	1,39
I40404	0	12	16	13%	6,37	0,48	1,4
I40610	0	209	6	0%	0	0,07	0,84
I40407	0	0	11	19%	0,94	0,34	1,06

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades facilitades pel DIRIP

## 6. Conclusions

Aquest estudi s'ha proposat mostrar la potencialitat d'una tècnica com l'anàlisi envoltent de dades per avaluar l'eficiència a partir dels indicadors actualment disponibles per la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra.

Com s'ha pogut observar, el DEA permet combinar diversos indicadors de recursos i de resultats de l'activitat policial donant lloc a una mesura única d'eficiència. Malgrat tot, els resultats obtinguts a través del DEA o de qualsevol altra eina d'avaluació del sector públic s'han d'analitzar amb precaució i en cap cas no poden donar lloc a lectures unívokes, sinó que s'han d'interpretar tenint en compte el context en què es produeixen.



El DEA és una tècnica quantitativa capaç d'integrar múltiples variables d'input i d'output. Tanmateix, la tasca policial no es pot analitzar únicament des d'una òptica quantitativa, ja que incorpora molts elements qualitius dels quals no es pot prescindir. La principal missió de la policia és protegir les persones i els béns i mantenir l'ordre públic. Per tant, l'avaluació de la policia requereix una anàlisi especialitzada capaç d'interpretar les dades d'acord amb el context sociodemogràfic.

Els resultats de l'estudi permeten concloure que, amb les dades disponibles actualment, a Catalunya les variables de percepció no alteren els resultats d'eficiència obtinguts considerant únicament indicadors procedents de l'estadística policial. Per tant, es considera que els dos tipus d'indicadors són complementaris a l'hora d'avaluar la policia.

També s'ha pogut comprovar que la simple combinació d'indicadors de recursos i de resultats policials provoca un cert biaix entre els resultats de les ABP més densament poblades de les zones urbanes de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i els resultats de les ABP de la resta de comarques de Catalunya. Malgrat tot, si construïm una frontera eficient per a les ABP urbanes i una altra per a les ABP rurals desapareix aquest biaix i la densitat de població deixa de ser significativa per explicar els resultats d'eficiència.

La identificació de les unitats de referència per a cada unitat ineficient ens ha de servir per analitzar les causes que fan que, per exemple, dues unitats amb uns mateixos resultats estiguin utilitzant un volum diferent de recursos per tal de determinar si aquestes diferències es deuen o no a una mala gestió.

Per tant, el DEA s'ha d'utilitzar com a eina per millorar la gestió pública sobretot en els casos en què les millores potencials establertes com a fites són realment assolibles, ja que poden ajudar a augmentar la productivitat del sector públic en un moment de crisi en què els recursos públics són escassos.

S'ha de tenir present que la mesura d'eficiència obtinguda amb el DEA és relativa. Així doncs, dependrà de les variables que es vulguin analitzar. Els diversos estudis elaborats per la literatura acadèmica demostren que el DEA és aplicable a diferents àmbits de la tasca policial i que permet mesurar els resultats en funció de les variables considerades.

Els resultats obtinguts en aquest estudi podrien ser àmpliament millorats si, en comptes d'analitzar l'eficiència global de la policia, es distingís funcionalment entre les activitats d'investigació criminal, de seguretat ciutadana, de recursos operatius especialitzats (unitats antiavalots, grups especials d'intervenció, TEDAX, etc.) i de trànsit. Com s'ha

esmentat en l'apartat dedicat a l'avaluació econòmica de la policia, el sistema de comptabilitat de la Generalitat permetria obtenir els costos de cadascuna d'aquestes activitats que, comparades amb indicadors específics, podrien donar lloc a una mesura de l'eficiència més acurada.

Un altre punt que podria millorar els resultats d'aquest estudi seria introduir restriccions relacionades amb el pes que ha de tenir cada indicador d'input i d'output. D'aquesta manera, s'incorporaria l'experiència dels gestors policials al model d'avaluació de l'eficiència i s'obtidrien uns resultats més propers a la realitat de la policia.

## Bibliografia

ANDERSEN, P. i PETERSEN, N.C. (1993). "A Procedure for Ranking Efficient Units in Data Envelopment Analysis". *Management Science*, 39, p. 1261-1264.

AVKIRAN, NECMI K. (2002). *Producer analysis in the service sector : with data envelopment analysis*. 2nd ed. Publicació Camira: the author, cop. 2002

BALCELLS, Elvira. (2009). "El procés de definició del Quadre de Comandament Integral (QCI) del Consell de Direcció del DIRIP – àmbit seguretat". Revista *Apunts de Seguretat*, núm. 3. Monogràfic sobre indicadors de seguretat. Abril 2009.

BAS, À. i COLOMA, D. (1998). "La policia a Nova York". Revista *Mossos*, núm. 3.

CHRISTENSEN, Tom; LAEGREID, Per; RONESS, Paul G. and RØVIK, Kjell Arne (2007) *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth*. Routledge, London, cap. 5, p. 79-96.

COLL, Vicente i BLASCO, Olga M. (2006) "Evaluación de la eficiencia mediante el análisis envolvente de datos". [En línia].

<<http://www.eumed.net/libros/2006c/197/index.htm>>

COSTA, Santi. (2009). "El sistema d'indicadors policials d'Anglaterra i Gal·les". Revista *Apunts de Seguretat*, núm. 3. Monogràfic sobre indicadors de seguretat. Abril 2009.

Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació. "Memòria 2007". [En línia]  
<[http://www.gencat.cat/interior/departament/publicacions/memories/memoria\\_2007\\_D.pdf](http://www.gencat.cat/interior/departament/publicacions/memories/memoria_2007_D.pdf)>

Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. (6 novembre 2007). "Decret 243/2007, de 6 de novembre, d'estructura del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació". [En línia].

<<http://www.gencat.cat/diari/5005/07303094.htm>>

DIEZ-TICIO, A. i MANCEBON, M-J. (2002). "The Efficiency of the Spanish Police Service: An Application of the Multiactivity DEA Model". *Applied Economics*, 34, p. 351–362.

DRAKE, L. i SIMPER, R. (2000). "Productivity Estimation and the Size-Efficiency Relationship in English and Welsh Police Forces: An application of DEA and Multiple Discriminant Analysis". *International Review of Law and Economics*, 20, p. 53–73.

DRAKE, L. i SIMPER, R. (2003a). "The Measurement of English and Welsh Police Force Efficiency: A Comparison of Distance Function Models". *European Journal of Operational Research*, 147, p. 165–186.

DRAKE, L. i SIMPER, R. (2003b). "An evaluation in the choice of inputs and outputs in the efficiency measurement of police forces". *Journal of Socio-Economics*, 32, p. 701–710.

DRAKE, L. i SIMPER, R. (2005a). "Police Efficiency in Offences Cleared: An Analysis of English "Basic Command Units"". *International Review of Law and Economics*, 25, p. 186–208.

DRAKE, L. i SIMPER, R.(2005b)., "The Measurement of Police Force Efficiency: An Assessment of UK Home Office Policy". *Contemporary Economic Policy*, vol.23 (October), p. 465-482.

FLYNN, Norman. (2007). *Public Sector Management*. 5th ed. London, Prentice Hall, p. 170-185.

GANLEY, J.A. i CUBBIN, J.S. (1992). *Public sector efficiency measurement: applications of data envelopment analysis*. Amsterdam: North-Holland.

GARCÍA SÁNCHEZ, Isabel María. (2006). "La actuación de la policia nacional: análisis de su eficacia". *IX Jornada de Contabilidad Pública ASEPUC*. Logroño, La Rioja, 23 y 24 de febrero, 2006. [En línia].

<[http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero\\_articulo?codigo=1455526](http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=1455526)>

GARCIA I VALLS, Jaume (2009). "10 anys de la direcció per objectius de la PG – ME". Revista *Apunts de Seguretat*, núm. 3. Monogràfic sobre indicadors de seguretat. Abril 2009.

GONDRA, Josu (2009). "Els indicadors en l'àmbit de la seguretat interior: Sobre la mesura dels resultats". Revista *Apunts de Seguretat*, núm. 3. Monogràfic sobre indicadors de seguretat. Abril 2009.

HALACHMI, Arie (2002). "Who Gets What When And How: Performance Measures For Accountability? For Improved Performance?". In *International Review of Public Administration*, vol. 7, no. 1, p. 1-11.

Her Majesty's Inspectorate of Constabulary (HMIC). (1998). "What Price Policing". London, UK: HMSO. [En línia].

<[http://police.homeoffice.gov.uk/publications/finance-and-business-planning/hmic\\_vfm.html](http://police.homeoffice.gov.uk/publications/finance-and-business-planning/hmic_vfm.html) >

HUGHES, Owen E. (2003). *Public Management & Administration*.

MORA CORRAL, Antonio J. i VIVAS URIETA, Carlos (2000). "Técnicas de análisis de datos para el Cuadro de Mando Integral". *Auditoria Pública*, núm. 20. Marzo 2000.

NYHAN, R. C. i MARTIN, L. M. (1999). "Assessing the Performance of Municipal Police Service Using Data Envelopment Analysis: An Exploratory Study". *State and Local Government Review*, 31, p. 18–30.

PEÑA RUDILLA, Adolfo i SÁNCHEZ JIMÉNEZ, Francisco (2009). "Indicadores y variables en el sistema estadístico de criminalidad (SEC)". Revista *Apunts de Seguretat*, núm. 3. Monogràfic sobre indicadors de seguretat. Abril 2009.

PRIOR, Diego i SURROCA, Jordi (2004). "Eficiencia y sector público: cómo mejorar el control de la gestión pública". *Revista Asturiana de Economía*, núm. 31, p. 51-68.

SPOTTISWOODE, Clare; *et al.* (2000). "Improving police performance, a new approach to measuring police efficiency". The Public Enquiry Unit. [En línia] *HM Treasury*.

<<http://www.hm-treasury.gov.uk/d/231.pdf>>

TALBOT, Colin (2005) "Performance Management", in Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr and Christopher Pollitt (eds.) *Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press, p. 491-520.

THANASSOULIS, E. (1995). "Assessing Police Forces in England and Wales using Data Envelopment Analysis". *European Journal of Operational Research*, 87, p. 641–657.

VAN DOOREN, Wouter; LONTI, Zsuzsanna; STERCK, Miekatrien and BOUCKAERT, Geert. (2008). "Institutional Drivers of Efficiency in The Public Sector". Paper presented at the 36th Session of the Public Governance Committee 16-17 october 2007.

VERMA, A. i GAVIRNENI, S. (2006). "Measuring police efficiency in India: an application of data envelopment analysis". *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol. 29 (2006), no. 1, p. 125-145.

WILSON, James Q. i KELLING, George L. (1982). "Broken Windows: The police and neighborhood safety". *The Atlantic Monthly*, march 1982.



## El creuament d'indicadors de fonts diferenciades: instrument de millora en l'anàlisi i la planificació de les polítiques públiques de seguretat

Joan Nadal

### Resum

Habitualment l'evolució de l'estat de la seguretat en tota societat té una motivació multicausal. La seguretat, per tant, no pot ser analitzada simplement des de l'òptica d'una única font d'informació i de manera aïllada, malgrat que aquesta sigui originada per un actor tan fonamental per al coneixement i la mesura del que succeeix a la societat com és la policia.

Malgrat aquest fet obvi, l'evolució de la delinqüència sovint es relaciona directament amb l'estat de la seguretat. Normalment, l'anàlisi de l'evolució de la seguretat a Catalunya, tant de territoris com d'àmbits delictius concrets, es fa a partir de l'estudi de xifres agregades de registre policial. La lectura unívoca d'aquests resultats fa que aquests s'assimilen a un augment o una disminució de l'estat de la delinqüència en un territori determinat. En aquest sentit, cal ser conscients que la policia no registra el total de fets penals que han succeït i que n'existeix una elevada proporció que no arriben al seu coneixement, aquella que habitualment s'anomena *xifra negra*. (Els resultats de l'edició 2009 de l'*Enquesta de seguretat pública de Catalunya* apunten que la xifra de registre policial coneguda no arribaria al 50% del total de fets penals que realment han tingut lloc a Catalunya.)

Davant d'aquesta realitat, sembla necessari dissenyar un sistema de mesurament fonamentat en indicadors provinents de fonts diferenciades, els quals posin en clar l'estat de la seguretat real en un territori, aproximïn el coneixement a la xifra negra no registrada i, alhora, mostrin els paral·lelismes i les divergències entre resultats, a l'efecte de senyalar la consistència o no de les evolucions assenyalades. Aquest treball té la voluntat d'aprofundir en una nova metodologia –emprada en altres països del nostre entorn europeu–, consistent a creuar diverses fonts d'informació (sobretot el cas del Home Office a Anglaterra i Gal·les). En el cas català, les dues fonts bàsiques i fins al moment utilitzades en les anàlisis de la seguretat són el registre policial i l'*Enquesta de seguretat pública*.

L'article que ara es presenta és una síntesi de les primeres proves pilot realitzades amb aquesta metodologia i alguns dels seus resultats. (Situació respecte d'alguns territoris catalans dels períodes 2008 i 2009.) L'anàlisi pretén mostrar la consistència dels diferents indicadors triats i la correlació dels resultats obtinguts provinents de fonts d'informació diferents.

Aquesta nova metodologia pretén esdevenir una eina útil per a la diagnosi de l'estat de la seguretat d'un territori determinat o un àmbit delinqüencial concret, així com un instrument de suport als decisors públics i als comandaments policials.

### Paraules clau

Delinqüència, creuament, enquesta, indicador, informació, inseguretat, percepció, punts negres, registre policial, victimització.

“Si diem als veïns dels nostres municipis que les estadístiques policials han millorat, però ells tenen percepció d'inseguretat, aleshores, des de les institucions públiques, ens hem de preguntar què és el que estem fent malament.”

Stephen Cumminsha (analista del Home Office)

## 1. El problema de reflectir la realitat correctament

En els diferents territoris catalans les dades conegudes pels cossos policials experimenten variacions a l'alça o bé a la baixa segons sigui el municipi o el barri de què es tracti, la tipologia delictiva d'anàlisi, el mes de l'any, la franja horària, la regulació normativa o la situació social o econòmica de cada moment.

D'aquesta manera, normalment, les autoritats o els màxims comandaments policials treballen amb xifres agregades d'indicadors de registre policial i, habitualment, es fa una correlació directa d'aquestes variacions amb la situació de la delinqüència.

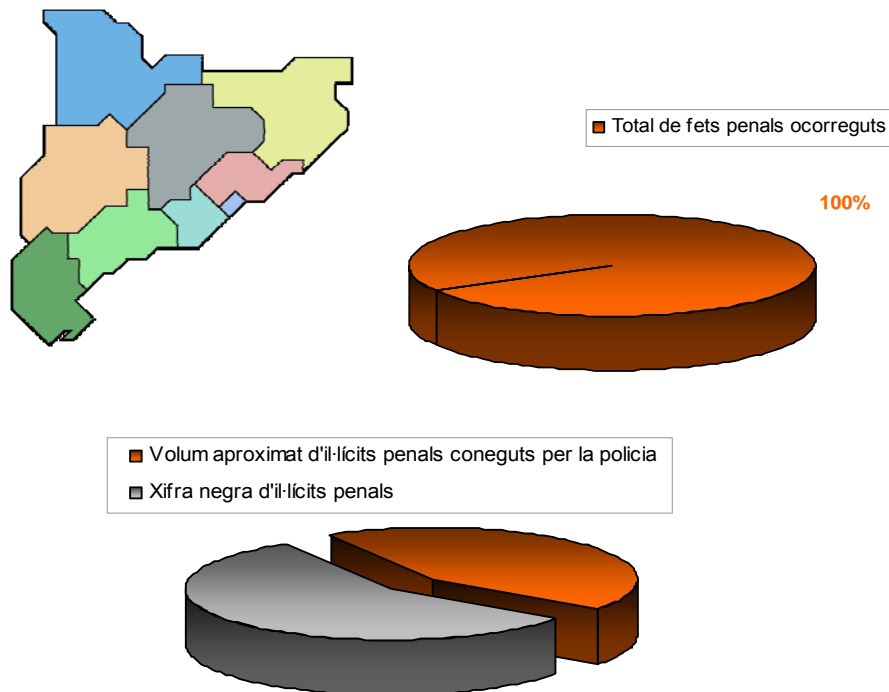
L'estadística policial és una de les fonts fonamentals en matèria de seguretat i l'organització d'una bona base estadística és un element clau de tota policia moderna. Tot i això, aquesta font no està exempta de dificultats, ja que hi ha delictes que no arriben a coneixement de la policia, normalment perquè la gent no els denuncia per motius diversos. Aquesta diferència entre els delictes que han tingut lloc efectivament i aquells que arriben a coneixement de la policia i es plasmen en els seus registres és el que tradicionalment s'ha qualificat com a *xifra negra*.

A més, cal tenir present que les dades policials d'allò que realment informen és de l'activitat policial. D'una altra banda, i ja que són tributàries de les prioritats i les limitacions operatives que la policia té, no són dades sobre delinqüència en sentit estricte i jurídic, perquè l'atribució definitiva d'aquesta qualificació correspon a una decisió presa precisament pels jutges i tribunals. És a dir, persones detingudes per la policia per l'existència d'indis d'haver comès un delicte poden ser posteriorment absoltes per un jutge o tribunal o condemnades no exactament pels mateixos delictes pels quals se les havia detingut. La mateixa tipificació d'un il·lícit penal efectuada per la policia pot ser modificada d'acord amb la qualificació final dels jutges. Per aquest motiu, fins i tot per tenir dades empíricament consistents sobre la delinqüència, és necessari iniciar el camí cap a la incorporació progressiva d'altres fonts d'informació, com ara les judicials, fet que tampoc estarà exempt de problemes metodològics.



La recerca criminològica més capdavantera va constatar ja durant els anys setanta que els il·lícits penals registrats per la policia són únicament un subconjunt del total de fets penals que veritablement han tingut lloc en un territori determinat, aquells que han arribat a ser denunciats a la policia. En aquest sentit, les primeres edicions tant de la *National Crime Victimization Survey* als Estats Units com de la *British Crime Survey* (BCS)<sup>3</sup> (l'any 1982) van ser un intent d'aproximar-se a la xifra negra de la delinqüència que no recollia l'estadística policial. Aquestes enquestes pregunten a una mostra prou significativa de ciutadans (bé telefònicament, bé personalment) sobre si han estat víctimes d'algun delictes en un període temporal determinat. Normalment es pregunta també l'opinió dels ciutadans entrevistats sobre diversos aspectes de la seguretat, així com sobre els serveis de policia. En tots aquests estudis, es constata l'existència d'un nombre significatiu d'il·lícits penals que no són tractats ni recollits pels cossos de policia. L'*Enquesta de seguretat pública de Catalunya* que, des del any 1999, duu a terme anualment el departament responsable de la seguretat també ha confirmat aquesta realitat, que la xifra d'il·lícits penals coneguts per la policia no arriba al 50% del total de fets penals succeïts a la societat, la qual cosa significa que la xifra *negra* del registre policial és considerable i que es fa necessari aprofundir en les seves causes.

## Representació dels il·lícits penals registrats per la policia



Font: Elaboració pròpia

<sup>3</sup> La BCS és una enquesta de població general –prop de 50.000 entrevistes presencials anuals– sobre experiències de victimització, a l'efecte de fer una aproximació acurada a l'abast del delictes real. La població subjecta a anàlisi per part de la BCS es compon de persones majors de 16 anys d'Anglaterra i del País de Gal·les.

Cal tenir present, però, que les enquestes de seguretat i l'estadística policial no registren exactament les mateixes coses i cal tenir present aquest fet per tal de ser capaços de fer una bona utilització conjunta (i complementària) de totes dues fonts. Així, hi ha tipologies d'il·lícits penals on la policia pot tenir un elevat coneixement dels fets que tenen lloc a les nostres societats, com els robatoris i els furts d'ús de vehicle, els robatoris d'habitatges o els homicidis. Però, evidentment, hi ha altres tipologies de fets penals on els registres policials presenten més llacunes, com ara les agressions sexuals en l'àmbit familiar o sobre menors, moltes baralles o lesions en locals d'oci o relacionades amb el trànsit, així com frauds i delictes econòmics de difícil seguiment.

Tanmateix, hi ha un grup prou significatiu d'il·lícits que queden enregistrats tant per l'enquesta de victimització com per la policia, la qual cosa en possibilita la comparació. Algunes d'aquestes categories serien els danys, el robatori a domicili, el furt d'ús de vehicle i les lesions.

Així, segons sigui la tipologia penal de què es tracti, el grau de correlació entre els fets penals coneguts pels cossos policials i els fets que realment han succeït a la societat serà més o menys semblant.

De la mateixa manera, les enquestes de victimització també tenen llacunes clares. Destacarien el dèficit respecte als homicidis (ningú no declara que ha estat objecte d'un homicidi, òbviament), els relacionats amb la salut pública, les agressions sexuals, els delictes societaris i, en general, tots aquells delictes sense una víctima concreta o individual.

A data d'avui, les dues fonts d'informació bàsiques del sistema català de seguretat són l'estadística de registre policial i les enquestes de victimització. Partint d'aquesta base, la millora en l'anàlisi i la diagnosi de l'estat de la seguretat hauria de centrar-se en dos punts principals.

- En primer lloc, defugir la simple anàlisi d'indicadors basats en dades provinents d'una única font d'informació, indicadors que, habitualment, es fonamenten en el registre policial, de lectura unívoca i amb accentuació de l'augment o la disminució dels il·lícits penals coneguts. Aquests resultats són assimilats freqüentment a un augment o una disminució de l'estat de la delinqüència en l'àmbit territorial d'estudi.
- En segon lloc, definir metodologies i anàlisis de comparació de dades procedents de fonts diferenciades, de manera similar a la que utilitzen els països capdavaners en polítiques de seguretat del nostre entorn proper. Cal destacar que les administracions

d'aquests països elaboren anualment informes d'anàlisi comparades, tant d'estadística de registre policial com d'enquestes de victimització i de percepció ciutadana i d'altres fonts complementàries respecte de territoris o de problemàtiques de seguretat concretes.

## 2. Les experiències del nostre entorn

La necessitat de combinar dades provinents de fonts diverses és, com s'ha dit abans, una evidència coneguda des de fa algunes dècades. No tothom, però, ha estat capaç d'articular respostes adequades a aquest repte. Entre aquells països que més han avançat en aquesta direcció, cal destacar, en el nostre entorn sociopolític, les experiències portades a terme a Anglaterra i Gal·les per part del Home Office i les iniciades per l'Observatoire National de la Délinquance (OND) en els darrers anys a França.

**A Anglaterra i Gal·les**, des de fa alguns anys, es treballa en la comparació de resultats entre la *British Crime Survey* (BCS) i les denúncies registrades pels cossos de policia. Es tracta dels informes anuals que elabora el Home Office sota el títol *Crime in England and Wales*. Aquests informes estadístics inclouen els il·lícits penals registrats per la policia, la tipologia de fet penal, les detencions realitzades o la reincidència dels detinguts, així com les dades provinents de la BCS. També inclouen, però, un apartat sota el títol *Comparing BCS estimates and police counts of crime*,<sup>4</sup> que intenta fer una aproximació fiable a partir de les dades de la BCS i dels delictes registrats per la policia a Anglaterra i al País de Gal·les, mitjançant la comparació dels resultats obtinguts. És un intent de comparació útil entre els delictes que són registrats per la policia i els que recull la BCS. Per a l'ajustament i l'adaptació de les dades dels il·lícits registrats, el Home Office treballa amb les dades que anualment recull dels cossos de policia. Una vegada obtinguda aquesta informació sobre totes aquelles tipologies delictives seleccionades, es fa la comparació amb els resultats de la BCS.

Pel que fa al **cas francès**, l'Observatoire National de la Délinquance (OND) publica anualment un informe sobre la criminalitat a França, on intenta recollir dades provinents de fonts molt diverses. Aquest informe inclou les dades provinents tant dels registres policials com de l'enquesta *Cadre de vie et sécurité*, que l'INSEE,<sup>5</sup> en col·laboració amb

<sup>4</sup> Informes en els quals ha treballat de manera específica l'analista del Home Office Katharine Thorpe.

<sup>5</sup> Institut National de la Statistique et des Études Économiques.

l'INHES,<sup>6</sup> elabora anualment. Ambdues fonts constitueixen actualment els indicadors bàsics de la seguretat a França.

Tanmateix, en els darrers anys, a França han proliferat els observatoris de la delinqüència i de la seguretat, en els quals les autoritats treballen conjuntament amb l'àmbit acadèmic. Aquests centres tenen freqüentment el seu origen en els *contrats locaux de sécurité*, els quals preveïen la creació de centres de seguiment i mesura de la delinqüència. Aquests acostumen a fer algun tipus d'enquesta i un cert seguiment de les dades de registre policial i, en algun cas, de l'Administració de justícia. Com a exemples d'aquest tipus de centres es poden esmentar l'Observatoire de la Sécurité a Aulnay sous Bois o l'Observatoire Parisien de la Tranquillité. També s'han creat òrgans de seguiment de l'estat de la seguretat respecte d'àmbits concrets i especialitzats, amb la intenció de disposar d'una informació millor de zones o àmbits problemàtics, amb la voluntat de reconduir els possibles esclats de violència. Es centren de manera prioritària en la violència escolar, les drogues –Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies– o les zones més conflictives –Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles.

Molts dels informes o dades provinents d'aquests òrgans i institucions són inclosos en l'informe anual que publica l'OND. D'aquesta manera, s'ofereix un nombre d'indicadors suficients relacionant la seguretat amb l'atur, el desenvolupament econòmic, la formació, l'accés al sistema de salut, etc. Amb tot, a pesar de l'existència d'aquesta pluralitat d'indicadors amb dades provinents de diverses fonts, no s'ha desenvolupat encara cap eina que en permeti una utilització o anàlisi conjunta i completa. Així, en els informes anuals sobre la criminalitat de l'OND es veu amb claredat com les dades resultants de l'enquesta *Cadre de vie et sécurité*, les dades de registre policial i les provinents d'observatoris sectorials s'analitzen en apartats diferents i, en el moment de tractar els àmbits delinqüencials específics, s'utilitzen únicament les dades de la Direcció General de la Policia Judicial (en algun cas, directament de la Gendarmerie o de la Police Nationale), sense fer cap referència a les dades provinents de l'enquesta.

Per tant, malgrat que en els darrers anys el sistema de seguretat francès es troba en un veritable procés de recerca de noves fonts d'informació sobre la delinqüència i d'haver millorat la transparència i la difusió de les dades conegudes pels cossos policials, no sembla que s'hagi avançat gaire pel que fa al creuament real de les diverses fonts d'informació existents.

---

<sup>6</sup> Institut National des Hautes Études de Sécurité.

A **Catalunya**, com ja s'ha avançat, el sistema de seguretat es fonamenta bàsicament en dues fonts d'informació complementàries: el registre policial i les enquestes de victimització.

Pel que fa a l'estadística basada en el registre policial conegut, té el seu origen en els anys noranta, amb la centralització i la recollida de dades referents als il·lícits penals per part de la Policia de la Generalitat — Mossos d'Esquadra amb la creació del Sistema d'Informació Policial (SIP).

Actualment, el sistema de recollida, emmagatzematge i elaboració de dades policials el constitueix el Nucli d'Informació Policial (NIP) adscrit a la Divisió de Sistemes d'Informació Policial de la Direcció General de la Policia. El NIP recull tots els il·lícits penals coneguts per la Policia de la Generalitat — Mossos d'Esquadra i de les policies locals amb conveni amb el NIP.<sup>7</sup> Les forces i els cossos de seguretat adscrits a Catalunya, malgrat no tenir les competències de seguretat ciutadana en aquest territori, també registren un determinat nombre d'il·lícits penals anualment, la qual cosa fa que la seva comptabilització s'hagi de tenir en compte en el moment de poder disposar d'una visió de conjunt del total dels registres coneguts pels diferents cossos de policia.

Respecte de les enquestes, en primer lloc, cal parlar de l'*Enquesta de victimització de Barcelona*. La primera edició es va realitzar l'any 1984 a iniciativa de l'Ajuntament de Barcelona i, a partir d'aquell any, s'ha dut a terme anualment. L'any 1989 l'enquesta es va estendre als 27 municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i també se n'ha mantingut la periodicitat anual.

Posteriorment, l'any 1999, la Generalitat de Catalunya va dur a terme la prova pilot d'una enquesta sobre seguretat pública al conjunt del país. A partir de l'any següent, s'ha dut a terme de manera constant amb periodicitat anual, integrant també, des de l'any 2002, l'enquesta de l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Actualment, l'*Enquesta de seguretat pública de Catalunya* (ESPC) consta d'unes 14.000 entrevistes dirigides a una mostra aleatòria de població major de 16 anys.

Pel que fa al conjunt de l'**Estat espanyol**, les dades de registre policial són recollides i analitzades pel Gabinet d'Estudis de Seguretat Interior (GESI), adscrit a la Secretaria d'Estat d'Interior del Ministeri de l'Interior, amb recopilació de tots els fets penals coneguts tant pel Cos Nacional de Policia com per la Guàrdia Civil i les policies autonòmiques.

---

<sup>7</sup> Actualment hi ha 192 policies locals amb conveni signat amb la Direcció General de la Policia per a la introducció de registres policials al NIP (dades a desembre del 2009).

A l'àmbit espanyol no hi ha enquestes específiques de victimització semblants a l'*Enquesta de victimització de Barcelona* o a l'*Enquesta de seguretat pública de Catalunya* que formin part de l'estadística oficial. Malgrat això, l'any 1995 es va fer un estudi específic sobre seguretat i victimització a Espanya, arran d'un conveni entre el Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS) i el Ministeri de l'Interior (basat en unes 15.000 entrevistes). L'any 1998 es va fer un altre estudi sobre seguretat ciutadana i victimització, en aquest cas, a partir d'un conveni entre el CIS i la Guàrdia Civil (basat en unes 2.500 entrevistes). Finalment, cal afegir que el CIS inclou en les seves enquestes periòdiques algunes preguntes determinades amb temàtiques relacionades amb la seguretat. L'Estat espanyol també ha participat en dues enquestes internacionals de victimització (ICVS) corresponents als anys 1989 i 2005.

En tot cas, no hi ha cap experiència o projecte de creuament de dades procedents de diverses fonts en matèria de seguretat en l'àmbit de tot l'Estat.

### 3. Algunes propostes metodològiques

El creuament d'indicadors provinents de fonts diferenciades ha de millorar la tasca d'anàlisi i, per tant, esdevenir un element de millora en la diagnosi de la seguretat i la planificació de les polítiques públiques que calgui implementar.

El desenvolupament d'una metodologia específica ha d'ajudar a definir indicadors fiables i estables en el temps, provinents d'aquestes fonts diferenciades. Caldrà, per tant, observar si els resultats obtinguts en cada creuament mostren una correlació semblant i si assenyalen o no la consistència entre els resultats de registre policial i els de victimització i percepció ciutadana. Per tal de constatar o no aquesta correlació caldrà traduir els termes amb què treballen les diverses eines a un llenguatge comú, que doni sentit al tractament conjunt de la informació. En cas contrari, estarem barrejant paràmetres diferents de comparació impossible.

Aquesta metodologia ha de ser una eina que complementi els instruments de mesura ja existents, mitjançant cistelles d'indicadors consistents i fiables, amb els quals es puguin identificar aquells territoris o problemàtiques concretes en l'àmbit de la seguretat –*punts negres*. D'aquesta manera, s'ha de poder focalitzar la causa que els motiva i iniciar una planificació adequada, així com relacionar els resultats obtinguts amb els objectius que són fixats prèviament, a l'efecte de facilitar la implementació d'accions concretes.

## 3.1 El disseny d'instruments comparables i de contrast

Com s'ha dit abans, per obtenir resultats fiables i consistents, cal reajustar prèviament la informació que ens dóna tant l'estadística policial com l'ESPC per tal d'establir uns paràmetres comuns. Així, l'univers de tots els il·lícits penals coneguts pels cossos de policia amb competències a Catalunya han de ser agrupats en cistelles concretes d'indicadors que donin resposta als paràmetres comuns que s'hagin definit, cadascun dels quals pugui reflectir l'estat de la seguretat d'un àmbit específic.

Normalment els blocs d'indicadors amb què s'acostuma a treballar són els que proporciona la DSIP.<sup>8</sup> Aquest grup d'indicadors reflecteix els principals àmbits penals que són considerats de referència, tant pels decisors públics com pels màxims comandaments policials, de cara a poder visualitzar les evolucions dels il·lícits penals coneguts. Són els següents:

- **Delictes i faltes penals**
- **Delictes**
- **Delictes contra el patrimoni**
- **Delictes contra les persones**
- **Faltes penals**

L'any 2009, amb la voluntat d'aproximar al màxim l'anàlisi de les dades de registre policial amb les cistelles de fets que habitualment estudia l'*Enquesta de seguretat pública de Catalunya*, es van fer diverses proves pilot sobre l'estat de la seguretat a diversos punts del país. L'objectiu de l'estudi consistia a obtenir diagnòstics precisos, respecte a l'estat de la seguretat, mitjançant el creuament i la comparació de resultats del registre policial i de l'*Enquesta de seguretat pública de Catalunya*. Per tal d'obtenir paràmetres comparables, es va fer una nova classificació dels il·lícits penals registrats per la Policia de Catalunya, amb vista a aproximar-los en la mesura possible als àmbits de victimització<sup>9</sup> que analitza l'ESPC.

---

<sup>8</sup> La Divisió de Sistemes d'Informació Policial (DSIP) està adscrita a la Comissaria General de Planificació i Organització (CGPO) de la Direcció General de la Policia (DGP) i proporciona informació oficial sobre les dades del registre conegut per la Policia de Catalunya (Mossos d'Esquadra i policies locals amb conveni amb la DGP).

<sup>9</sup> Indicadors estudiats per l'ESPC respecte a la victimització.

Les cistelles de fets que estudia l'Enquesta són les següents:

- **Fets contra els vehicles:** robatori del vehicle, intent de robatori del vehicle, robatori d'objectes de l'interior del vehicle, robatori d'accessoris del vehicle.
- **Fets contra l'habitatge principal:** robatori al domicili, intent de robatori al domicili.
- **Fets contra la segona residència:** robatori a la segona residència, intent de robatori a la segona residència.
- **Fets contra el comerç o l'empresa:** atracament al comerç o a l'empresa, intent d'atracament al comerç o a l'empresa, robatori al comerç o a l'empresa, intent de robatori al comerç o a l'empresa.
- **Fets contra el sector agrari:** robatori de maquinària agrícola, productes del camp o bestiar; intent de robatori de maquinària agrícola, productes del camp o bestiar.
- **Fets contra la seguretat personal:** atracament, intent d'atracament, estrebada, intent d'estrebada, robatori de bossa o de cartera, intent de robatori de bossa o de cartera, robatori del telèfon mòbil, agressió física, amenaces, coaccions o intimidacions.

Cal entendre els grups de fets delictius amb què treballa l'ESPC com un intent d'obtenir informació dels ciutadans que, d'una banda, puguin donar a partir dels conceptes que els resulten familiars i, d'una altra, siguin útils per saber quins són els nivells de seguretat. Dit d'una altra manera, els ciutadans poden no identificar de manera correcta (ni tenen l'obligació de fer-ho) una tipologia penal determinada, però sí que poden identificar els fets delictius soferts amb l'afectació que ha tingut sobre la seva seguretat, el seu vehicle, el seu domicili o la seva botiga. Així, encara que no és possible comparar al cent per cent el conjunt de dades registrades per la policia, es possibiliten les comparacions de blocs de fets penals més amplis.

En aquestes proves pilot, una vegada recollida tota la informació referent a la victimització que la ciutadania reconeix haver patit, les dades del registre policial es van agrupar en 4 d'aquests 6 àmbits específics analitzats per l'*Enquesta de seguretat pública* respecte a la victimització, de cara a poder fer la diagnosi de cadascun d'aquests àmbits des de l'òptica dels fets penals coneguts per la Policia de Catalunya.

Les cistelles d'il·lícits penals corresponents als àmbits seleccionats són les següents:

- **Àmbit vehicle:** delictes de robatori i furt d'ús de vehicle, delictes de robatori amb força a l'interior de vehicle.
- **Àmbit domicili:** delictes de robatori amb força a domicili, delictes de robatori amb violència i/o intimidació al domicili.



- **Àmbit establiment comercial:** robatori amb força a establiment comercial, robatori amb violència i/o intimidació a establiment comercial.
- **Àmbit seguretat personal:** lesions, robatori amb violència i/o intimidació, estrebada, homicidis i les seves formes (assassinat, homicidi dolós consumat i temptativa), agressions sexuals (amb penetració i sense penetració), amenaces.

Com s'ha dit abans, una vegada es disposa de la informació respecte al registre policial, cal fer un reajustament de la informació que aquest ens dona per poder establir uns paràmetres comuns que possibilitin la comparació amb els de l'ESPC. D'aquesta manera, cada àmbit triat inclou diferents tipologies delictives, les quals, alhora, seran valorades d'acord amb un criteri preestablert.<sup>10</sup>

Per poder obtenir una valoració concreta de l'àmbit analitzat, els fets penals seleccionats per cada àmbit són considerats com un únic univers d'estudi. Així, per exemple, en analitzar l'*àmbit vehicle*, l'indicador global farà referència als diferents fets penals que s'han registrat sobre els vehicles.

El criteri adoptat en aquestes proves amb vista a establir les ponderacions per a cadascuna de les 4 tipologies seleccionades va ser el següent:

### ***Àmbit del vehicle***

- Robatori i furt d'ús de vehicle. El pes per al càlcul de l'indicador de l'àmbit vehicles = 60%
- Robatori amb força a l'interior de vehicle. El pes per al càlcul de l'indicador de l'àmbit vehicles = 40%

### ***Àmbit del domicili***

- Robatori amb violència i/o intimidació al domicili = 60%
- Robatori amb força al domicili = 40%

### ***Àmbit de l'establiment comercial***

- Robatori amb violència i/o intimidació a establiment comercial = 60%
- Robatori amb força a establiment comercial = 40%

### ***Àmbit de la seguretat personal***

- Lesions, robatori amb violència i/o intimidació (estrebada) i amenaces = 40%
- Agressions sexuals i homicidi i les seves formes = 60%

---

<sup>10</sup> En principi, el criteri ha de tenir en compte la gravetat establerta al Codi penal per a cadascun d'aquests fets, així com la possible alarma social que generen.

Les dades de l'Enquesta, en l'àmbit de *la seguretat personal*, tendeixen a donar unes valoracions de prevalença de la victimització molt més elevades que la resta d'indicadors. Per aquest motiu, a l'hora de reajustar les dades del registre policial, s'ha escollit aquelles tipologies en què existeix o pot existir violència i/o intimidació contra les persones físiques, descartant aquelles altres considerades de menys gravetat.

A l'exemple de la taula següent es poden observar els valors de l'indicador de l'àmbit de la seguretat personal al districte de Ciutat Vella, els quals s'obtenen a partir d'aquelles tipologies d'il·lícits penals coneguts que, prèviament, han estat escollides.

## Àmbit de la seguretat personal

Districte de Ciutat Vella i municipi de Barcelona

ÀMBIT SEGURETAT PERSONAL				
TERRITORI	TIPOLOGIA DE DELICTE	XIFRA 2008	RATI 2008	INDICADOR 2008
Ciutat Vella	LESIONS	317	2,58	3,82
	ROBATORI AMB VIOLÈNCIA I/O INTIMIDACIÓ. ESTREBADA	507	5,11	
	HOMICIDIS I LES SEVES FORMES (ASSASSINAT, HOMICIDI DOLÓS CONSUMAT I TEMPTATIVA)	16	0,22	
	AGRESSIONS SEXUALS (AMB I SENSE PENETRACIÓ)	45	0,39	
	AMENACES	151	1,15	
Barcelona	LESIONS	1.210	0,75	2,58
	ROBATORI AMB VIOLÈNCIA I/O INTIMIDACIÓ. ESTREBADA	8.214	5,08	
	HOMICIDIS I LES SEVES FORMES (ASSASSINAT, HOMICIDI DOLÓS CONSUMAT I TEMPTATIVA)	76	0,05	
	AGRESSIONS SEXUALS (AMB I SENSE PENETRACIÓ)	217	0,13	
	AMENACES	540	0,33	

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la DSIP-CGPO (DGP)

Finalment, i de cara a elaborar l'indicador policial global de registre policial, el criteri escollit ha estat molt similar als anteriors, però estimant l'impacte relatiu que habitualment aquests fets tenen sobre les víctimes.

El detall del criteri adoptat del pes percentual de cadascuna de les quatre tipologies seleccionades en l'indicador policial global és el següent:

- Àmbit del vehicle: 20%
- Àmbit del domicili: 30%
- Àmbit del petit comerç: 15%
- Àmbit de la seguretat personal: 35%

D'aquesta manera, s'obté el valor de l'indicador global policial per a un territori, es tracti d'un districte concret, un municipi, una comarca, una Àrea Bàsica Policial (ABP), una regió policial o el conjunt de Catalunya.

Cal tenir clar, per tant, que són indicadors qualitius, no quantitatius, ja que aquests no indicaran la quantitat d'il·lícits coneguts per la policia, ni seran unes taxes determinades, sinó que donaran una mesura respecte a la importància relativa de cadascun dels àmbits analitzats.

Una vegada es disposa d'ambdós resultats –dels indicadors del registre policial i dels de victimització– cal analitzar si els resultats obtinguts segueixen una mateixa correlació o no i, per tant, quins d'aquests poden ser definits com a indicadors prou consistents o, en cas contrari, aprofundir més en la seva anàlisi o, si escau, qüestionar-los.

A l'exemple següent, es pot observar la comparativa entre el nivell de victimització i l'indicador de registre policial a la ciutat de Barcelona i a Catalunya durant el període 2007-2008, d'acord amb els criteris que s'han comentat anteriorment.

## Comparativa entre l'indicador de victimització i el de registre policial

Ciutat de Barcelona, districtes i Catalunya (2007-2008)

Districte	INDICADORS ESPC -Victimització declarada-		INDICADORS POLICIALS -Registre fets coneguts-	
	2007	2008	2007	2008
Ciutat Vella	25,5	22,7	8,27	8,04
Exemple	21,7	19,9	7,17	7,42
Sants-Montjuïc	19,4	24	9,42	10,53
Les Corts	24	18,4	7,23	6,95
Sarrià-Sant Gervasi	24,3	22,2	4,89	4,14
Gràcia	20,9	23,1	2,19	1,85
Horta-Guinardó	18,3	15,3	7,51	6,51
Nou Barris	13,6	18,8	9,80	10,01
Sant Andreu	17,6	17,7	12,03	11,46
Sant Martí	20,9	19,7	11,31	13,37
<b>Municipi de Barcelona</b>	<b>20,3</b>	<b>20,1</b>	<b>8,08</b>	<b>8,46</b>
Catalunya	16,6	16,9	6,43	7,04

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del NIP (DSIP-DGP) i de l'ESPC 2009

Amb el mateix exemple, si l'anàlisi es fa amb el criteri tradicional d'extreure conclusions a partir d'una única font d'informació, en analitzar la victimització de manera aïllada, els districtes de Ciutat Vella, Sants-Montjuïc, Sarrià-Sant Gervasi i Gràcia destacarien pel fet que presenten uns nivells de victimització superiors als del conjunt de la ciutat de Barcelona. En canvi, si l'anàlisi es fa únicament respecte a les dades del registre policial, aleshores els districtes destacats són els districtes de Sants-Montjuïc, Nou Barris, Sant Andreu i Sant Martí.

De l'exemple observat, amb l'anàlisi conjunt de les dades disponibles provinents d'ambdues fonts d'informació, es podria concloure que durant el període 2007-2008 els districtes de Ciutat Vella, Sants-Montjuïc, les Corts, Sarrià-Sant Gervasi, Horta-Guinardó i Nou Barris presenten una tendència similar, encara que amb diferents intensitats. El cas de Ciutat Vella, les Corts, Sarrià-Sant Gervasi i Horta-Guinardó assenyalaria una tendència contrastada a la millora i, en canvi, Sants-Montjuïc i Nou Barris marcarien una tendència a l'empitjorament.

És a dir, en aquest exemple concret, el creuament d'indicadors provinents d'ambdues fonts d'informació corroboraria clarament els resultats en 6 dels 10 districtes d'estudi.

### 3.2 L'ampliació progressiva d'indicadors

Com que l'ESPC ens proporciona dades relatives a altres aspectes que també tenen incidència en la seguretat (la percepció de la ciutadania), cal comprovar si el creuament de les dades de victimització i de registre policial amb les d'aquests altres àmbits ens pot donar més criteris per valorar tant l'estat de la seguretat en un àmbit concret com les mesures que cal prendre per millorar-la.

Així, per exemple, la recerca més avançada en matèria de seguretat ens ha mostrat la importància que té, d'una banda, la percepció de la seguretat en el municipi de residència per part dels ciutadans, i, d'una altra, l'opinió sobre la policia que els dona servei, de cara a fer-nos una idea de quins són els veritables problemes de seguretat en un territori determinat.

Fa anys que es coneix que la percepció de la seguretat que tenen els ciutadans no sempre coincideix amb l'evolució de la delinqüència en els territoris on es mouen, sinó que depèn d'altres aspectes relacionats amb qüestions ambientals i psicosocials. A més, sabem que els ciutadans que tenen una bona relació amb els seus serveis de policia en tenen una opinió positiva. En conseqüència, hi confien més i acostumen a sentir-se molt més segurs, encara que en alguns casos l'evolució de la delinqüència no confirmi aquesta sensació.

En l'exemple que es mostra a continuació –extret dels resultats de la prova pilot a la ciutat de Barcelona– s'observa una taula amb la comparació dels indicadors de victimització, registre policial, nivell de seguretat i valoració de la Policia de la Generalitat — Mossos d'Esquadra.

## Indicadors de victimització, registre policial, nivell de seguretat i valoració de la policia Ciutat de Barcelona 2008

	Victimització	Indicador policial	Percepció ciutadana	
	Fets reconeguts pel ciutadà	Fets registrats per PG-ME i GUB	Nivell de seguretat	Valoració de la PG-ME
<b>Ciutat Vella</b>	●	●	●	●

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del NIP (DSIP-DGP) i de l'ESPC 2009

Podem constatar que –en el districte de Ciutat Vella–, tot i que la tendència és positiva tant en victimització com en registre policial, quan s'analitzen els valors respecte a la percepció de la ciutadania, s'observa com aquest mateix districte presenta una baixa valoració de la seguretat al barri de residència dels seus ciutadans i de la policia que els dona servei. Així, doncs, es pot comprovar que el fet que la tendència de la criminalitat sigui bona de manera contrastada respecte d'alguns indicadors concrets no ens ha de fer pensar que els nivells de seguretat són acceptables o positius als ulls dels nostres conciutadans. En aquest cas, la inclusió d'una pluralitat d'indicadors ens evitarà arribar a falses conclusions sobre les problemàtiques del districte en qüestió.

En altres casos, es possible que les tendències negatives que es desprenen de la victimització i dels registres policials es confirmin.

En l'exemple que es mostra a continuació, s'observa com el districte de Sants-Montjuïc presenta uns mals indicadors tant en victimització com en registre policial, però també respecte a la percepció del nivell de seguretat al barri de residència i baixa valoració de la policia que els dona servei.

## Indicadors de victimització, registre policial, nivell de seguretat i valoració de la policia Ciutat de Barcelona 2008

	Victimització	Indicador policial	Percepció ciutadana	
	Fets reconeguts pel ciutadà	Fets registrats per PG-ME i GUB	Nivell de seguretat	Valoració de la PG-ME
<b>Sants-Montjuïc</b>	●	●	●	●

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del NIP (DSIP-DGP) i de l'ESPC 2009

En aquest cas, malgrat els resultats negatius, ens pot ajudar potser a extreure conclusions concretes i a cercar les problemàtiques que motiven aquestes valoracions.

En altres casos, l'anàlisi dels territoris no corroboraran les tendències, sinó que donaran tota una complexitat de resultats, que caldrà analitzar de manera més detallada: quins són els aspectes que funcionen de manera raonable i quins altres són susceptibles de millora i intentar esbrinar-ne les raons.

Per exemple, en el cas del districte de l'Eixample, on la tendència de la victimització (positiva) no es correspon amb la del registre policial (negativa), les divergències també es mantenen pel que fa al nivell de seguretat (negatiu) i la valoració de la PG-ME (positiva).

## Indicadors de victimització, registre policial, nivell de seguretat i valoració de la policia Ciutat de Barcelona 2008

	Victimització	Indicador policial	Percepció ciutadana	
	Fets reconeguts pel ciutadà	Fets registrats per PG-ME i GUB	Nivell de seguretat	Valoració de la PG-ME
<b>Exemple</b>	●	●	●	●

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del NIP (DSIP-DGP) i de l'ESPC 2009

Un altre exemple, els resultats del districte de Gràcia, presenta contradiccions rellevants. Així, a banda de les divergències observades entre la victimització i el registre policial, s'afegeix una disparitat de resultats entre el nivell de seguretat (positiu) i la valoració de la PG-ME (negatiu).

## Indicadors de victimització, registre policial, nivell de seguretat i valoració de la policia Ciutat de Barcelona 2008

	Victimització	Indicador policial	Percepció ciutadana	
	Fets reconeguts pel ciutadà	Fets registrats per PG-ME i GUB	Nivell de seguretat	Valoració de la PG-ME
<b>Gràcia</b>	●	●	●	●

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del NIP (DSIP-DGP) i de l'ESPC 2009

En casos com aquests dos darrers, les divergències dels diversos indicadors ens han de forçar a fer una anàlisi més detallada de la situació, a cercar més dades, nova informació que fins al moment no es disposava, més paràmetres, a i fugir d'interpretacions simplistes que, de fet, els indicadors impossibiliten.

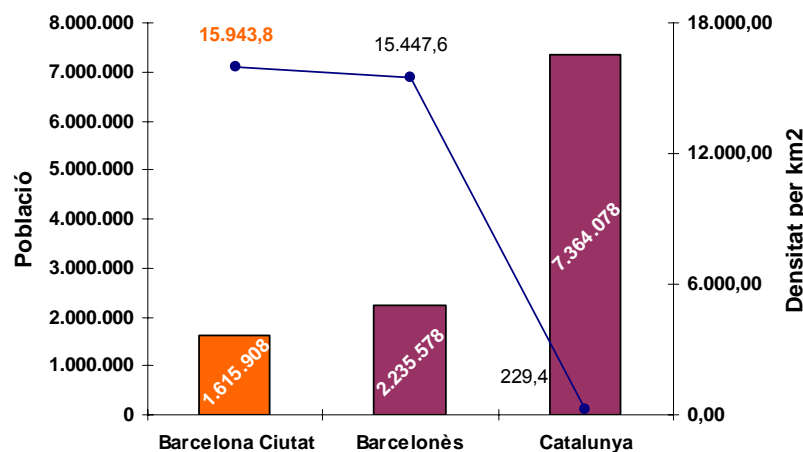
### 3.3 La importància de les dades no delinqüencials

El tractament i l'anàlisi de la informació d'àmbits que no tenen origen en fonts relacionades directament amb la delinqüència, com ara les relacionades amb la demografia, l'educació, la sanitat, l'habitatge, etcètera, esdevenen elements clau a l'hora d'analitzar adequadament les problemàtiques existents en matèria de seguretat.

Així, una vegada s'han detectat unitats territorials amb resultats negatius, si s'estudien les dades relacionades, per exemple, amb la demografia ens poden donar arguments per entendre millor els resultats.

Posem un exemple evident que tothom entindrà: si analitzem la ciutat de Barcelona pel que fa a densitat de població, aquesta presenta una taxa de 15.943,8 hab./km<sup>2</sup>, la qual és molt superior a la del conjunt de Catalunya, de 229,4 hab./km<sup>2</sup>.

**Densitat de població a la ciutat de Barcelona**  
 Comparativa amb les del Barcelonès i Catalunya - any 2008



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de l'IDESCAT

Si tenim en compte les dinàmiques pròpies dels territoris amb aquestes densitats de població entendrem que, d'entrada, és lògic que amb densitats poblacionals tan altes les possibilitats de conflictes de convivència, que es cometin delictes o infraccions en general són molt més altes que on hi ha poca gent, perquè també hi ha més incentius per cometre il·lícits penals i el medi està, aparentment, més fora del control dels seus habitants, la qual cosa provoca inseguretat.

Així, l'anàlisi de la densitat de la població, l'edat, el sexe, el lloc de naixement, el nivell d'estudis, la situació laboral, etcètera dels habitants residents en els territoris sotmesos a estudi específic, pot donar informació rellevant sobre la motivació de les diferències existents entre els territoris estudiats.

Altres fonts d'informació rellevant per a la seguretat són les originades pel sistema educatiu, sanitari o laboral. Així, per exemple, un millor coneixement respecte a l'absentisme escolar pot ajudar a identificar problemàtiques de zones concretes, així com facilitar l'anàlisi amb les dades del registre d'il·lícits penals coneguts on l'autor és un menor o destacar una percepció de la seguretat negativa sense motiu aparent. En l'àmbit de les dades de l'àmbit sanitari, per exemple, aquelles relacionades amb els toxicòmans marginals<sup>11</sup> poden donar llum sobre les principals zones de compravenda de drogues i ajudar a planificar mesures preventives que evitin conflictes veïnals, com la ubicació adequada dels recursos socio-sanitaris a prop de les zones on hi ha tràfic i consum, programes conjunts amb els serveis sanitaris, etc.

No cal dir la importància d'una bona informació sobre l'evolució dels nivells d'atur i de la situació laboral en els diferents territoris de cara a poder prevenir conflictes futurs.

Malgrat que les dades demogràfiques, d'educació, sanitàries o laborals no provenen directament del registre dels diferents cossos de policia o de la mateixa *Enquesta de seguretat pública de Catalunya*, són un element prou important per ser tingut en compte i la seva anàlisi esdevé fonamental amb vista a poder determinar la motivació dels resultats diferents obtinguts respecte a un conjunt de territoris, ja siguin aquests referents al registre policial, a la victimització o a la percepció ciutadana.

### 3.4 La comparació entre múltiples territoris i la necessitat de discriminar

Si volem fer estudis d'una dimensió territorial àmplia, que integrin multitud d'unitats territorials, i posar-les en relació amb el seu entorn, cal establir elements de comparabilitat a partir de totes les dades obtingudes. Pot ser interessant, a l'hora de dissenyar polítiques públiques de seguretat, saber quina és la situació de les diverses unitats territorials en relació amb la situació estàndard (per exemple, la mitjana) de totes elles.

---

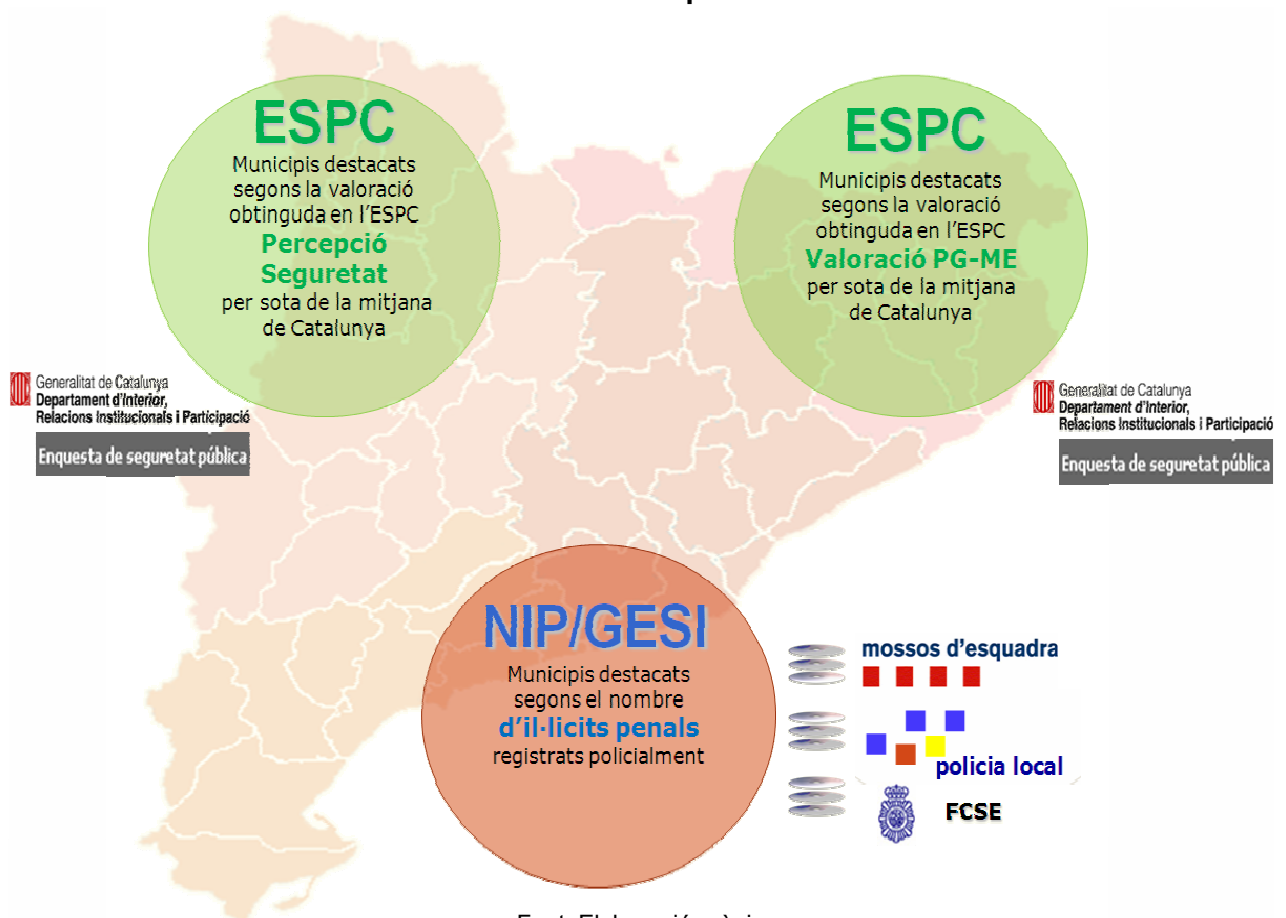
<sup>11</sup> Es considera *toxicòman marginal* la persona amb dependència absoluta de substàncies estupefaents, amb una situació personal molt degradada i amb greus problemes de salut, la qual no té domicili conegut, viu a l'aire lliure i sense recursos per menjar.



Tot i que teòricament podem decidir de manera abstracta quina és la situació òptima de seguretat, a la pràctica tot acaba condicionat per l'entorn, és a dir, pel que esdevé en el conjunt del territori. D'aquesta manera, un nivell de seguretat de 6 (sobre 10) pot ser positiu i acceptable, sempre que la majoria de les unitats territorials no estiguin per sobre d'aquest valor.

Així, per exemple, una de les proves pilots dutes a terme des del Gabinet de Seguretat de la Secretaria del mateix nom va anar en aquesta direcció. Amb les dades dels fets penals coneguts per la Policia de Catalunya i de les policies locals amb conveni amb el NIP, així com aquelles conegudes per les forces i els cossos de seguretat adscrits a Catalunya, es va iniciar la fase d'anàlisi de l'estat de la seguretat als municipis catalans i, si escau, dels seus districtes, creuant aquesta informació amb els darrers resultats obtinguts per l'*Enquesta de seguretat pública de Catalunya*.

## Fons d'informació utilitzades pel creuament de dades



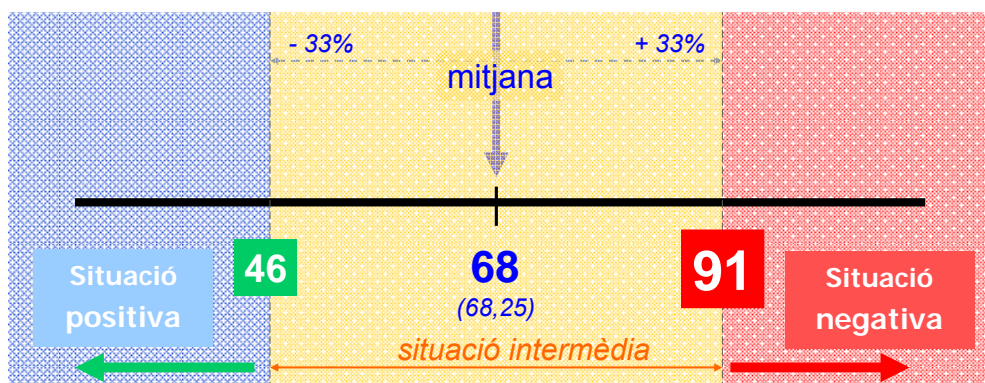
Font: Elaboració pròpia

La mitjana<sup>12</sup> de cadascun d'aquests indicadors mostra aquells municipis que es troben per sobre i per sota d'aquesta. Però una classificació directa dels municipis no ajudarà a discriminar de manera correcta ni a diferenciar aquells municipis intermedis o que no hagin destacat en un primer moment. Conseqüentment, s'ha adoptat el criteri de no seguir estrictament la llista de municipis determinats directament per aquestes mitjanes, sinó establir un marge corrector.

En els treballs que es van fer a la prova pilot sobre els municipis que destacaven per presentar resultats negatius l'any 2008,<sup>13</sup> es va seguir el criteri d'ordenar-los de major a menor ràtio d'il·lícits penals obtinguda (mitjana d'il·lícits penals per cada 1.000 habitants). A l'efecte de no penalitzar aquells municipis que presenten resultats amb posicions intermèdies o de frontera,<sup>14</sup> es va establir la convenció d'aplicar un marge corrector sobre la mitjana obtinguda. Aquest marge es va situar en el 33% i s'aplica tant per sobre com per sota de la mitjana. El criteri establert pretén determinar el valor adequat –estàndard– on un municipi determinat pot ser destacat –negativament o positivament– d'acord amb el nivell d'il·lícits penals coneguts sense caure en l'arbitrarietat.

A l'exemple del gràfic inferior es pot observar el valor de la mitjana d'il·lícits penals coneguts a Catalunya durant un període anual, així com la determinació dels estàndards establerts per poder destacar aquells municipis que cal analitzar de manera específica atès els seus resultats negatius o positius.

## Gràfic amb la mitjana i l'estàndard del registre d'il·lícits penals coneguts a Catalunya



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la DSIP-CGPO (DGP) - 2008

<sup>12</sup> La mitjana és el resultat del sumatori de tots els il·lícits penals entre la població dels municipis estudiats; el valor resultant s'arrodoneix a valor sencer.

<sup>13</sup> Dels 946 municipis de Catalunya, únicament es va treballar amb aquells dels quals es disposava de dades de registre policial l'any 2008 (926), és a dir, municipis on almenys hi ha 1 registre referent a un fet penal conegut en el seu territori.

<sup>14</sup> Es tracta d'aquells municipis que presenten un resultat molt proper a la mitjana obtinguda pel conjunt de Catalunya o d'aquells que es troben lleugerament per sobre o per sota d'aquesta.

Amb aquest criteri, es pot disposar d'una primera classificació de tots els municipis catalans respecte a l'estàndard analitzat; en aquest cas, el d'il·lícits penals per cada 1.000 habitants.

A partir d'aquesta primera classificació els municipis són ordenats de manera descendent, des dels que presenten uns valors més elevats fins a aquells que tenen els més baixos. Posteriorment, aquest procés es repeteix respecte a la resta de paràmetres triats.

D'aquesta manera i mantenint el número ordinal obtingut respecte del primer indicador per cada municipi, es pot observar directament la variació en la posició inicial de cadascun respecte a la resta d'analitzats.

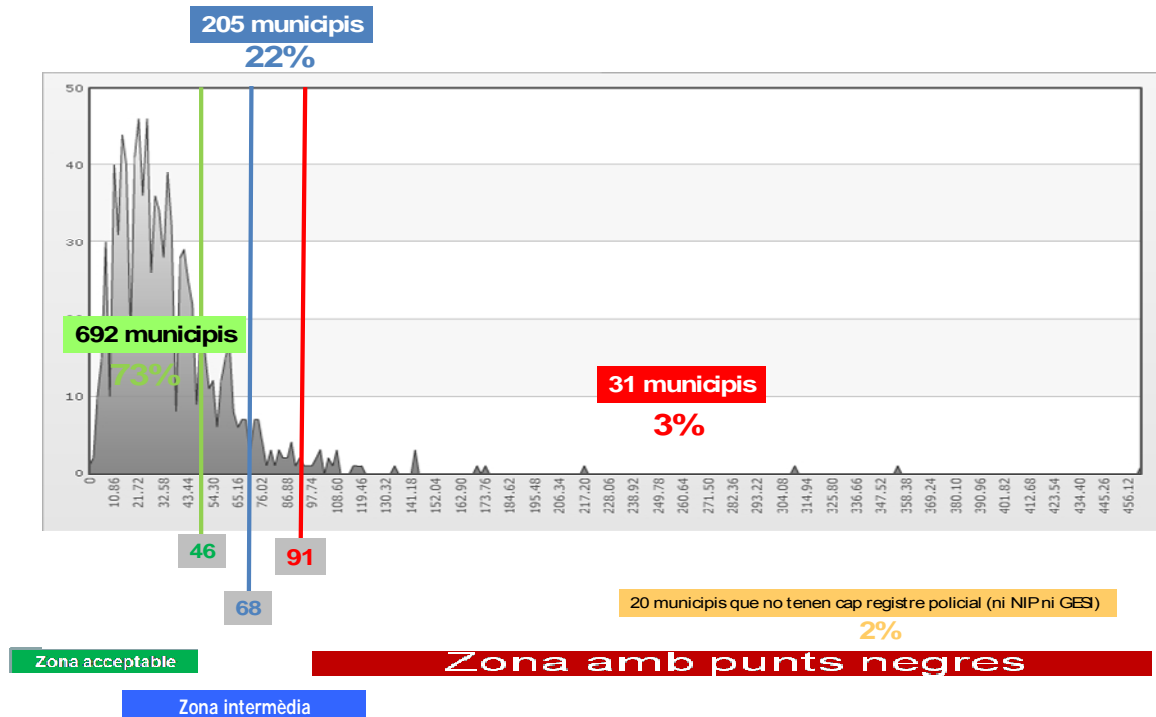
Així, per exemple, un municipi pot ser destacat negativament respecte a un d'ells i no ser-ho, en canvi, respecte a la resta. O, a l'inrevés, un municipi que no ha estat destacat negativament per aquest indicador, pot presentar resultats negatius respecte als altres.

L'anàlisi utilitza el concepte de *segmentació*,<sup>15</sup> és a dir, a partir del grup heterogeni de dades de què es disposa inicialment, aquest alhora és dividit en subgrups o segments menors, l'estudi dels quals pugui aportar informació més específica i de millor qualitat que una anàlisi global de les dades.

Cadascun d'aquests subgrups es considera, alhora, el nou univers d'anàlisi, el qual presentarà unes característiques semblants i, per tant, pot determinar grups homogenis. Serà d'utilitat de cara a poder definir els trets i els atributs que els singularitzen de la resta.

A tall d'exemple, al gràfic següent es pot observar el conjunt de municipis catalans amb il·lícits penals coneguts (928) i el detall d'aquells destacats de manera negativa per sobre de l'estàndard establert (en concret, un 3%) del total de municipis analitzats. De la mateixa manera, si escau, també poden ser destacats els municipis situats en posicions intermèdies o aquells amb resultats positius respecte al conjunt de municipis analitzats, així com el percentatge que representa cada grup en el conjunt de Catalunya.

## Municipis destacats d'acord amb l'estàndard de registre d'il·lícits penals (2008)



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la DSIP-CGPO (DGP)

Una vegada es coneix el detall dels municipis que són destacats i, d'acord amb la intenció inicial que el fet de conèixer-los pugui resultar útil als decisors públics i de discriminar correctament, s'introdueix el criteri discriminador demogràfic. Aquesta convenció es considera adequada en considerar que els municipis que tenen un volum de població massa gran o massa petit no ens ajudaran a seleccionar de manera correcta en considerar el seu pes massa evident en el conjunt de Catalunya, és a dir, pel fet que són poblacions massa grans en relació amb el conjunt de municipis d'estudi o, contràriament, massa reduïdes per focalitzar polítiques i accions concretes d'un nivell determinat.

Per exemple, el criteri adoptat en les proves pilot –esmentades anteriorment–, va ser el de seleccionar únicament aquells municipis de població compresa entre els 10.000 i els 100.000 habitants.

<sup>15</sup> L'estudi es realitza mitjançant l'eina d'anàlisi *profile*, la qual mitjançant algorismes estadístics assenyalava els atributs més característics dels grups de dades analitzades.

Per la seva banda, l'ESPC remarca aquells municipis amb resultats negatius on, d'acord amb l'opinió expressada pels ciutadans de Catalunya, tant el nivell de victimització com el de la seguretat percebuda en el municipi de residència i el de la valoració de la policia que els dona servei es troben per sota de la mitjana catalana.

A partir d'aquesta informació es poden dur a terme els creuaments comentats anteriorment i així successivament.

## 4. La millora en l'anàlisi de la seguretat: efectes i pautes de futur

El resultat d'aquestes combinacions de dades, que només s'han vist en enunciat, ens mostren la utilitat de creuar indicadors provinents de fonts múltiples. Les conclusions i les tendències assenyalades amb aquesta metodologia queden reforçades, ja que aquestes no es basen en els resultats obtinguts a partir de dades originàries d'una única font d'informació. Ho fan en una doble vessant, tant si aquests corroboren els resultats obtinguts com si no. En un cas, reforçant els valors o les tendències assenyalades, en l'altre, destacant les contradiccions i obligant a una nova recerca centrada en aquells punts on apareix dèficit d'informació o divergència de resultats.

Per tant, quan les tendències coincideixen aquestes són consolidades, ja que a partir de dades originàries de fonts divergents s'arriba a conclusions semblants. En el cas contrari, si les anàlisis presenten resultats divergents, les tendències han de ser considerades febles i apareix la necessitat de fer anàlisis més específiques a partir de nova informació que en el moment de l'anàlisi no s'hagi pogut disposar.

Per exemple, uns resultats en principi contradictoris, com pot ser l'augment dels il·lícits penals registrats per la policia i el manteniment de la victimització reconeguda per la ciutadania, si s'analitzen amb més profunditat poden mostrar que no tenen perquè ser incoherents. Al contrari, potser aquest augment del registre de fets coneguts pot assenyalar una millora en l'accés a la policia, facilitant la proximitat i la presentació de denúncies o, simplement, una millora del treball de la policia sobre determinades tipologies específiques, el qual fa aflorar part de la xifra negra existent.

Des d'una visió més pràctica, aquesta proposta metodològica no hauria de quedar-se en una tasca aïllada o en un simple instrument que s'utilitzi de manera puntual, sinó que ha de ser una metodologia de caire transversal, amb la implementació de plans d'acció específics respecte a la problemàtica o el territori determinat que hagi estat destacat pels resultats negatius. Aquesta proposta metodològica ha d'anar des de la millora de l'anàlisi

de la informació de què es pot disposar fins a una diagnosi tan aproximada com sigui possible a la situació actual i l'orientació sobre els possibles escenaris que es poden arribar a produir.

Aquesta diagnosi hauria d'aportar millores en una doble direcció: la presa de decisió directiva i la comunicació externa.

## 4.1 La presa de decisió directiva

L'accés a la màxima informació possible possibilita un coneixement més profund de l'àmbit sotmès a anàlisi. Aquesta necessitat bàsica obliga, per tant, a les administracions amb responsabilitats en matèria de seguretat a establir els protocols o convenis necessaris –ja sigui amb institucions públiques o privades– per poder disposar de la informació adequada i treballar-hi.

La informació provinent dels registres policials ha de tenir, evidentment, molta rellevància, però cal treballar també amb la informació provinent de l'àmbit de la justícia, la sanitat, l'educació, l'habitatge o respecte a dades sociodemogràfiques, econòmiques o relacionades amb les asseguradores.

Una vegada es disposa de la informació provinent de fonts diferenciades i definits els indicadors clau,<sup>16</sup> l'analista ha de concretar els punts bàsics de la problemàtica sotmesa a estudi. Així, la tasca de l'analista únicament serà eficaç i útil si aconsegueix focalitzar prou els elements bàsics d'una problemàtica determinada, així com allò que l'origina i el possible risc futur.

Un dels objectius fonamentals d'aquesta nova metodologia és poder assenyalar quins territoris catalans o quins àmbits concrets poden ser considerats *punts negres* en matèria de seguretat i, si escau, en quins d'aquests és aconsellable implementar algun tipus de política pública amb vista a evitar o corregir aquesta situació.

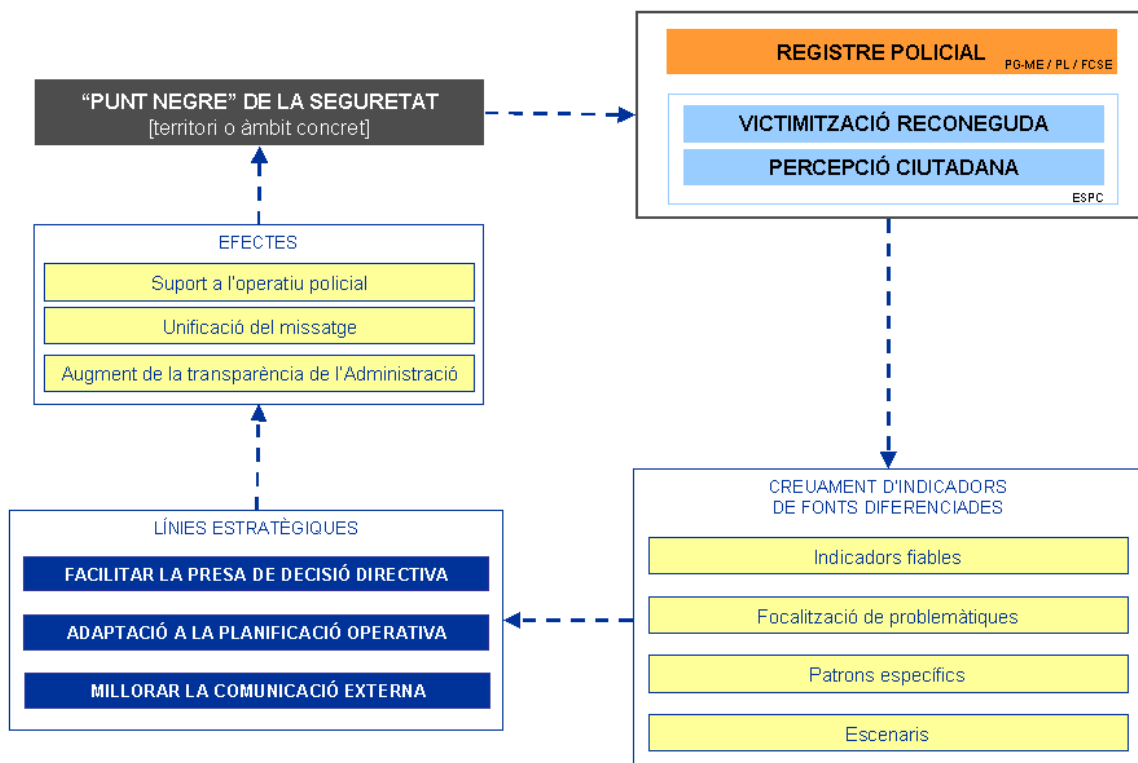
Així, l'analista, una vegada ha focalitzat l'element clau respecte a la problemàtica actual o de futur, ha de preveure els possibles escenaris que es poden presentar. Quan el problema quedi focalitzat i s'hagin dibuixat els possibles escenaris, els decisors públics estaran en condicions de poder definir les polítiques i les accions concretes que cal establir.

---

<sup>16</sup> Aquells que hagin estat definits per fer el seguiment de l'estat de la seguretat de manera permanent, ja sigui respecte a un territori o a un àmbit penal determinat.

Un cop definides les accions, arriba el moment d'aproximar tot aquest coneixement a l'operatiu policial. Per tant, la planificació operativa anirà lligada tant al coneixement específic com a la línia estratègica assenyalada finalment pels decisors públics.

## El procés de presa de decisions a partir del creuament de dades



Font: Elaboració pròpia

L'anàlisi haurà definit un seguit de patrons comuns per a cadascun dels àmbits o territoris estudiats: del conjunt de Catalunya, d'una Regió Policial, d'una ABP o respecte d'una comissaria de districte d'adscripció, i estarà en condicions de comparar-ne els resultats relatius entre ells. D'aquesta manera, els valors del territori sotmès a estudi (municipi, barri, zona, carrer, edifici, plaça, etc.) poden ser analitzats respecte al seu conjunt, tenint en compte l'entorn on una determinada problemàtica ha aparegut i no, simplement, analitzant-lo de manera aïllada.

### 4.2 Millora de la comunicació externa

Els ciutadans, davant d'una problemàtica de seguretat determinada, esperen una reacció immediata i clara de les autoritats. És fonamental que quan els decisors públics disposin de prou informació o de la línia estratègica que cal seguir el missatge sigui prou clar, coherent i s'evitin les contradiccions.

Habitualment, aquest procés ja es produeix de manera informal, però amb la millora de la coordinació i mitjançant una adequada protocol·larització dels circuits, es pot donar major consistència a les comunicacions i evitar l'aparició d'informacions contradictòries.

Un exemple d'això seria l'ús de les tecnologies de la informació (tal com es fa a Anglaterra), mitjançant la implementació de dades oficials d'estadística policial a les pàgines web institucionals, la qual cosa possibilita el seguiment tant de la població com dels mitjans de comunicació.

Amb aquest sistema d'anàlisi i comunicació protocol·laritzada es donarà una doble resposta. Per un costat, la comunicació remarcarà la transparència de l'Administració de seguretat cap a la població a què dona servei i, per l'altre, cap als mitjans de comunicació amb la unificació de la informació que es transmet, evitant les preguntes reiterades sobre la mateixa problemàtica i la sensació que l'Administració amaga informació.

M'agradaria afegir, com a conclusió, el fet que tot bon sistema d'anàlisi de la seguretat mai no serà una tasca fàcil fruit de la improvisació, ni tampoc el resultat senzill de prémer un hipotètic botó d'una infalible eina analítica que ens doni ràpidament la informació i la diagnosi que busquem. Pensar això és simplement equivocar-se. L'anàlisi d'utilitat, ja sigui adreçat als decisors públics o als comandaments policials, comporta un treball dur, fosc i diari al darrere.

L'anàlisi és una feina metòdica, constant i permanent de definició d'indicadors –com s'ha dit en aquests pàgines– que puguin esdevenir clau, que possibilitin disposar de sèries temporals prou estables per al seguiment de l'estat de la seguretat. Amb l'objectiu de poder assenyalar, amb periodicitat anual, quins territoris catalans han destacat negativament en matèria de seguretat i, si escau, en quins d'aquests és aconsellable –de cara a evitar o corregir aquesta situació– implementar algun tipus de política concreta.

Finalment, esdevé fonamental que aquestes eines d'anàlisi puguin ser d'utilitat directa per a l'operatiu policial. D'altra manera, com passa sovint, la tasca d'anàlisi serà observada com un accessori tècnic allunyat de les necessitats reals de la policia.



## Bibliografia

AUBUSSON, B.; LALAM, N.; PADIEU, R. i ZAMORA, P. (2002-2003). “Les statistiques de la Police”. *Dossiers*. Núm. 3, pàg. 150.

DEPARTAMENT D'INTERIOR, RELACIONS INSTITUCIONALS I PARTICIPACIÓ (2009). *Informe 2009 sobre la seguretat a Catalunya*, Generalitat de Catalunya.

GONDRA, J. (2009). “Els indicadors en l'àmbit de la seguretat interior: sobre la mesura dels resultats”. *Apunts de Seguretat*. Núm. 3. Monogràfic sobre indicadors de seguretat.

GUILLÉN, F. (2009). “Els indicadors i la mesura de seguretat a França”. *Apunts de Seguretat*. Núm. 3. Monogràfic sobre indicadors de seguretat.

HER MAJESTY'S INSPECTORATE OF CONSTABULARY. (2000). “On the Record: Thematic Inspection Report on Police Crime. Recording, the Police National Computer and Phoenix Intelligence System Data Quality”.

INHES. (2008). “Le-rapport 2008”.

INHES. (2007). “La criminalité en France. Rapport de l'Observatoire national de la délinquance 2007”. CNRS Éditions.

KERSHAW, C.; NICHOLAS, S. i WALKWE, A. (2007–2008). “Crime in England and Wales”, Home Office.

LAGRANGE, H.; ROBERT, P.; ZAUBERMAN, R. i POTTIER, M.L. (2004). “Enquêtes de victimation et statistiques de Police: les difficultés d'une comparaison”, *Déviance et Société*. Vol. 28, núm. 3, pàg. 286.1 Vid.

OCQUETEAU, F. (2001). “L'impacte de la recerca en matèria de policia en la presa de decisions polítiques”. *Revista Catalana de Seguretat Pública*. Núm. 8, pàg. 107 a 112.

OCCQUETEAU, F.; FRENAUS, J. i VARLY, P. (2002). “Ordonner le désordre. Une contribution au débat sur les indicateurs du crime”. París: La documentation Française.

OND INDICATEURS. (2008). “Informe amb el detall de categories i tipologies penals seleccionades per l'Observatoire National de la Délinquance”.

SMITH, A. (2006). "Crime Statistics: An independent review". Carried out for the Secretary of State for the Home Department.

THORPE, K. (2004-2005). "Comparing BCS estimates and police counts of crime". Home Office.

## Webs d'interès

Ajuntament de Barcelona

<<http://www.bcn.cat>>

Association of Police Authorities

<<http://www.apa.police.uk>>

Departament d'Estadística de Barcelona

<<http://www.bcn.cat/estadistica/catala/index.htm>>

Her Majesty's Inspectorate of Constabulary

<<http://inspectrates.homeoffice.gov.uk/hmic>>

Home Office

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

Institut d'Estadística de Catalunya

<<http://www.idescat.cat>>

Instituto Nacional de Estadística

<<http://www.ine.es>>

Institut National de la Statistique et des Études Économiques

<<http://www.insee.fr>>

Ministeri de l'Interior francès

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

Observatoire National de la Délinquance

<<http://www.inhes.interieur.gouv.fr/Observatoire-national-de-la-delinquance>>

UK Statistics Authority

<<http://www.statistics.gov.uk>>

# Tractament jurídic i policial de les dinàmiques de persuasió coercitiva: Les erròniament anomenades “sectes” o “sectes destructives”

**Ferran Alonso**

## Resum

Quan hom parla de *secta*, *secta destructiva*, *sectarisme* o si aquell o l'altre manifesta un *comportament sectari* o una *actitud sectària*, tothom creu entendre una mateixa idea o concepte. La realitat, però, és molt diferent, ja que l'ús d'aquesta paraula *comodí* pot derivar en no poques tergiversacions i malentesos.

L'heterogeneïtat i la complexitat d'un fenomen anomenat *sectari*, juntament amb la paraula que el defineix, *secta* (així com les seves variants compostes: *secta destructiva*, *secta totalitària*, *secta coercitiva*), provoca un alt nivell de confusió. A l'ambigüitat semàntica, se li afegeix la tradició negativa del terme, sempre associat al fenomen religiós i amb connotacions pejoratives de persecució i marginalitat. En aquest sentit, es fa imprescindible realitzar, en primer lloc, una revisió conceptual del terme per tal d'emmarcar el fenomen i identificar les diferents zones d'encavallament.

Aquest article, una vegada aclarit conceptualment el fenomen, repassa tant els comportaments il·legals tradicionalment associats a aquest com aquells drets i llibertats a protegir, i com es preveuen a l'ordenament jurídic europeu i estatal. El tret diferencial d'aquest tipus d'associacions o grups analitzats és la pràctica sistemàtica i abusiva de tècniques que anul·len o minven la capacitat volitiva, tot vulnerant drets fonamentals de la persona. Aquesta característica diferencial no treu que, de manera col·lateral i simultània, puguin produir-se altres delictes com a conseqüència de l'ús de pràctiques d'alteració o control de la personalitat de l'individu.

A partir de les implicacions penals del fenomen, se'n deriven un seguit de responsabilitats policials. Les tasques que ha de desenvolupar la policia respecte d'aquestes pràctiques il·legals inclouen tant les de caràcter reactiu com les preventives i assistencials.

Finalment, s'introdueix una visió transversal de les dinàmiques de persuasió coercitiva, les quals poden ser presents en altres àmbits tradicionalment no relacionats, com és el cas del terrorisme d'ideologia gihadista i, concretament, determinats processos de captació i adoctrinament intenses.

## Paraules clau

Dinàmiques de persuasió coercitiva, sectes destructives, drets fonamentals i llibertats públiques, associacions il·lícites, implicacions jurídiques, responsabilitats policials.

## 1. Introducció

El fenomen sectari o les anomenades *sectes*, juntament amb les seves variants terminològiques, provoquen força controvèrsia entre detractors i defensors. Els primers defensen drets fonamentals, com ara la llibertat personal i la dignitat humana, la integritat física i moral (articles 10 i 15 de la Constitució espanyola), els quals poden veure's afectats per les dinàmiques de determinats grups, mentre que els segons advoquen per les llibertats públiques i, en concret, per la llibertat religiosa (article 16 de la CE), la qual perceben amenaçada. Aquest debat entre aquests dos bàndols antagonistes i irreconciliables s'ha perllongat ja no durant anys, sinó durant dècades. Alguns, fins i tot, dirien que és l'“eterna” discussió. La narració següent corrobora l'extensió en el temps d'aquesta polèmica.

Al principi de la dècada dels vuitanta dos agents de l'FBI van publicar un article<sup>17</sup> en el qual exposaven, al meu parer de manera brillant, els diferents problemes que havien d'afrontar els òrgans judicials i policials en relació amb un fenomen, el *sectari*, que havia crescut exponencialment en les darreres dues dècades (ja llavors s'estimava, només als Estats Units, entre 3 i 8 milions el nombre d'adeptes de grups *sectaris* i en més de 3.000 les organitzacions d'aquest caire).

L'article, dividit en tres parts, reflexionava inicialment sobre la qüestió de la llibertat religiosa, recollida en la primera esmena per la Constitució americana; la segona part se centrava en la manera en la qual alguns líders sectaris imposaven la seva voluntat als joves impressionables; la darrera part se centrava en els pares i en els desprogramadors<sup>18</sup> que intentaven rescatar els seus fills de les sectes i retornar-los a les famílies. De manera subjacent a les discussions anteriors, s'hi trobaven les dificultats de la policia per investigar i perseguir tant els líders sectaris com els desprogramadors. Una de les conclusions a què arribaven els autors de l'article era la necessitat de generar una nova llei federal que permetés controlar de manera més eficaç els actes coercitius il·legals. De fet, segons els mateixos autors, el Congrés americà va dur a terme diverses iniciatives per tal de desenvolupar una llei federal que controlés l'activitat dels *cults*, la “Deceptive and Coercive Organizational practices Act”. Aquest projecte de llei preveia

---

<sup>17</sup> Vid. Lucksted, O.D. i Martell, D.F. “Cults: A conflict between religious liberty and involuntary servitude”. (Published by the Federal Bureau of Investigation, U.S. Department of Justice). Reprinted from the FBI Law Enforcement Bulletin, April, May and June, 1982.

<sup>18</sup> Les pràctiques dutes a terme pels desprogramadors durant les dècades dels 70 i 80, sobretot als Estats Units, que forçaven la persona a abandonar una certa ideologia o creença religiosa, consistien moltes vegades en pràctiques coercitives que arribaven, fins i tot, a la detenció il·legal. Actualment, aquestes pràctiques d'ajuda personal i de desconexió amb el grup (*exit counseling*) s'ajusten a la legalitat i es fan amb total consentiment de la persona.

penes de multa o presó per a aquelles organitzacions que mostressin actes coercitius en les activitats proselitistes i de reclutament. Cal dir, però, que aquesta iniciativa del Congrés no va arribar mai a materialitzar-se en llei federal.

L'article de Lucksted i Martell és un bon punt de partença per comprovar, gairebé trenta anys després, com s'ha desenvolupat aquest fenomen en camps tan diversos com ara el legal, el científic, el tecnicopolicial i el periodístic.

## 2. Anàlisi conceptual del fenomen i concreció de la pràctica il·lícita

Popularment, el fenomen grupal associat a un lideratge carismàtic i autoritari, de forta estructura jerarquitzada, de pensament dogmàtic, homogeni i rígid, on la crítica interna no és permesa i en el qual es produeix, a través de sistemes de control i manipulació, una autèntica veneració, submissió i dependència dels seus membres al líder, és conegut com a *secta* o *secta destructiva*.

Un segment del públic relaciona el fenomen amb grups demoníacs o satànics, mentre que una altra part el vincula a grups messiànics i mil·lenaristes, els adeptes dels quals tenen una convicció plena sobre la "veritat" revelada. A voltes, es relaciona aquest fenomen amb delictes greus, ja es produeixin aquests dins o fora del grup. També hi ha, però, una part de la ciutadania que no identifica *secta* com a un grup danyós sinó, tot al contrari, com a un grup religiós minoritari (variant religiosa) o com un nou moviment religiós, la qual cosa no significa cap mena de perjudici ni per als seus membres ni per a la resta de la societat.

Els que més influeixen en el constructe social de *secta* són els mitjans de comunicació i els especialistes del fenomen de diferents disciplines. Un estudi realitzat el 2003<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Alonso, F. (2003) *Revisión y análisis transcultural e interdisciplinario del marco conceptual de "secta" y otros términos relacionados. Aportaciones desde la psicología social a la definición del concepto* [En línia]. Barcelona: Universitat de Barcelona. Sobre 37 articles de premsa escrita analitzats, el terme que apareix majoritàriament per definir aquest fenomen era el de *secta* (35 vegades), seguit d'altres termes com ara *secta destructiva* (4), *vudú* (4), *culte* (3), *secta satànica* (2) i un reguitzell d'altres termes, una sola vegada. D'altra banda, es va analitzar la tipologia delictiva per la qual era notícia aquell grup o associació i els resultats van mostrar una àmplia diversitat delictiva, que anava des de la manipulació psicològica, els delictes monetaris i els sacrificis humans fins al tràfic d'estupefaents, el tràfic d'éssers humans, el dany psicològic, tortures, delictes sexuals i d'altres.

En el mateix estudi, es varen analitzar onze articles d'un monogràfic sobre "sectes" publicats a la revista *Temas para el debate*, redactats per especialistes de disciplines diferents (teologia, sociologia, antropologia, psicologia social, ciències de la informació i altres). Per a aquesta anàlisi es varen utilitzar dues metodologies: la semàntica quantitativa i l'anàlisi del contingut. Per una banda, amb la primera metodologia es pretenia mesurar la freqüència d'ús de la paraula *secta* i altres conceptes anàlegs i, per altra banda, amb l'anàlisi del contingut, es cercava els conceptes clau que cada autor havia

revelava que tant els mitjans de comunicació com els especialistes utilitzaven una llarga sèrie de termes per definir el fenomen, així com una extensa varietat de marcs conceptuals relacionats, ja que s'interpreta de manera molt diferent segons sigui la disciplina des de la qual s'estudia el fenomen i el procés individual d'abstracció que cada autor fa del concepte.

Aquesta varietat de significants respon al diferent enfocament que les diverses disciplines fan del concepte. Tothom parla de *sectes*, però ningú no s'adona que està parlant de coses diferents. A tall d'exemple, la teologia pren el concepte *secta* des de les vessants de la "doctrina", la "universalitat" i la "concepció d'allò incondicionat", mentre que l'antropologia estudia el fenomen des dels constructes socials i culturals, la simbologia, els contextos i les formes d'interacció socials de les creences. Per altra banda, la sociologia prioritza la "configuració social de les creences", l'equilibri de forces entre els corrents espirituals majoritaris i els grups minoritaris de nova o vella creació. En canvi, des de la psicologia social es tracta el fenomen des de la relació entre els processos i efectes de la persuasió coercitiva (manipulació psicològica) en el si d'alguns grups. Finalment, des de l'àmbit jurídic el que predomina és la licitud o il·licitud d'unes determinades pràctiques o comportaments que es puguin estar desenvolupant en un context grupal.

En definitiva, totes aquestes visions d'un fenomen etiquetat com a *secta* responen a qüestions diferents, en què algunes disciplines comparteixen zones d'intersecció (la teologia, l'antropologia i la sociologia comparteixen la dimensió "creença" o "religiositat", tot i que ho fan des de perspectives desiguals), mentre que altres disciplines comparteixen poc o gens les diverses dimensions conceptuals. Per tant, queda clar i evident que el terme utilitzat *secta* (juntament amb els seus derivats) és una premissa parany i el primer obstacle a superar, tot i que pot haver sectors o col·lectius a qui ja convé mantenir aquesta ambigüitat conceptual que condueix a associar automàticament el terme *secta* a un "nou moviment religiós" o "minoria religiosa", perquè ho poden fer servir d'empara, tot argumentant que s'atempta contra la llibertat religiosa.

En aquesta trampa terminològica no únicament ha caigut Catalunya o l'Estat espanyol, sinó que aquest ha estat un parany gairebé universal on aquests usos verbals s'han produït en llengües tan internacionals com ara l'anglesa, amb la paraula *cult* com a anàloga a la de *secta* en el món anglòfon; la francesa amb el mot *secte* o l'expressió més

---

relacionat amb el terme *secta*. Els resultats obtinguts van mostrar que el mot *secta* va ser el més utilitzat per referir-se al fenomen estudiat, tant per la seva freqüència d'ús com pel nombre d'autors que el van utilitzar. Alguns autors van diferenciar *secta* d'altres tipus de definicions, com ara *secta totalitària*, *secta destructiva*, *secta coercitiva*, *nou moviment religiós*, *culte*. Altres, però, van preferir seguir utilitzant *secta* després d'aclarir la interpretació que ells feien del terme. També hi va haver qui va utilitzar el mot de manera general i poc concreta.

evolucionada *dérives sectaires* (desviacions sectàries) i l'alemanya amb *sekte*, encara que a Alemanya també s'utilitza el terme *psychogruppen*, precisament amb la intenció d'evitar l'ús del mot en qüestió.

Quant a la pràctica il·lícita d'aquest erròniament anomenat fenomen *sectari*, es pot circumscriure a dos blocs d'il·lícits penals. El primer aglutina totes aquelles conductes o comportaments que atempten contra la llibertat religiosa o de pensament, intolerància i/o discriminació per motius, entre d'altres, de caràcter religiós. El segon bloc fa referència a totes aquelles pràctiques que vulnerin drets fonamentals de l'individu a través de tècniques d'alteració i control de la personalitat de l'individu que es produeixin en un context grupal, ja sigui aquest de caràcter espiritual o no.

### 3. Revisió del marc jurídic

Encara que pugui semblar sobrer dir-ho, la missió policial en les societats democràtiques és garantir la seguretat ciutadana i protegir el lliure exercici dels drets i les llibertats dels ciutadans. Així mateix, tota actuació policial s'ha de basar en el principi de legalitat, és a dir, tot agent de policia ha d'ajustar la seva actuació al marc jurídic vigent i mai no podrà actuar al marge d'aquest. Per aquesta raó, es fa imprescindible revisar l'ordenament jurídic per comprovar el marge d'actuació judicial i policial existent en relació amb el fenomen que es planteja en aquest article.

Com ja s'ha vist anteriorment, aquest fenomen se'l relaciona, per una banda, amb l'àmbit religiós i de creença i, més concretament, amb la discriminació, intolerància i persecució per raó d'ideologia, creença o religió, la qual cosa suposa la limitació o la supressió de la llibertat religiosa. D'altra banda, es pot vincular aquest fenomen a la vulneració de drets fonamentals que es pot produir en el si de determinats grups, els quals poden o no ser de caire religiós.

Pel que fa a la llibertat religiosa, l'article 16 de la Constitució espanyola garanteix la llibertat ideològica, religiosa i de culte dels individus i les comunitats sense cap altra limitació, en les seves manifestacions, que la necessària per mantenir l'ordre públic protegit per la llei.

Pel que fa als drets fonamentals, l'article 10 de la Constitució estableix:

*La dignitat de la persona, els drets inviolables que li són inherents, el lliure desenvolupament de la personalitat, el respecte a la llei i als drets dels altres són fonament de l'ordre polític i de la pau social.*

I l'article 15:

*Tots tenen dret a la vida i a la integritat física i moral, sense que, en cap cas, puguin ser sotmesos a tortura ni a penes o tractaments inhumans o degradants.*

Altres articles de la carta magna que ajuden a configurar el marc d'actuació respecte a drets i llibertats són l'article 22 (associacions) i 27 (educació). El primer diu que les associacions que persegueixen finalitats o utilitzin mitjans tipificats com a delictes són il·legals. El segon determina que l'educació ha de tenir com a finalitat el ple desenvolupament de la personalitat humana en el respecte als principis democràtics de convivència i als drets i llibertats fonamentals. També afegeix, entre altres coses, que els poders públics han de garantir el dret que assisteix als pares perquè els seus fills rebin la formació religiosa i moral que estigui d'acord amb les seves pròpies conviccions.

Una vegada revisats els articles de la Constitució espanyola més relacionats amb el fenomen cal veure, doncs, què diu la Llei orgànica de llibertat religiosa.<sup>20</sup> En síntesi, aquesta llei atorga una llibertat àmplia, gairebé total, per professar les creences religioses que hom tingui, sense que això comporti cap tipus de discriminació o desigualtat. L'únic límit,<sup>21</sup> però, que s'estableix per a la llibertat religiosa és la protecció dels drets dels altres en l'exercici de les seves llibertats públiques i drets fonamentals, així com la salvaguarda de la seguretat, la salut i la moralitat pública. Per tant, aquí es constata que els límits de la llibertat religiosa es troben quan aquesta col·lideix amb les llibertats i els drets fonamentals d'altres ciutadans o amb la seguretat general. En aquest sentit, cal recordar l'article 10 de la CE que ens parla de la dignitat humana i del lliure desenvolupament de la personalitat de l'individu com a elements nuclears del títol dedicat als drets i deures fonamentals. Així mateix, l'article 15 de la CE estableix que tothom té dret a la vida i a la integritat física i moral, sense que, en cap cas, ningú no pugui ser sotmès a tortura ni a penes o tractes inhumans o degradants. En relació amb la integritat moral, contraposada a la integritat física, es pot interpretar aquesta com a integritat psicològica. Seguint amb

---

<sup>20</sup> Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol, de llibertat religiosa.

<sup>21</sup> Article 3 de la Llei orgànica 7/1980, de 5 de juliol, de llibertat religiosa.



l'exercici interpretatiu, qualsevol dinàmica o pràctica que minvi o anul·li la voluntat de l'individu i el sotmeti a criteris i desitjos d'altres persones pot arribar a ser considerada com a tracte inhumà o degradant.

Quant a la legislació penal espanyola, s'ha de dir en primer lloc que els termes *secta*, *culte*, *secta destructiva* o *desviació sectària* no apareixen al Codi penal perquè, com hem vist abans, hi ha en tots ells una enorme ambigüïtat conceptual que impossibilita cap aplicació jurídica. A més, el terme o termes tenen connotacions religioses, la qual cosa incrementa l'embolic semàntic i, fins i tot, es podria arribar a pensar que podria existir, en cas que s'esmentés el terme a la normativa penal, algun tipus de persecució religiosa. És més, la llibertat religiosa queda plenament protegida al Codi penal espanyol. Així, l'article 515, en el seu apartat 5, i els articles 522 fins al 526 tipifiquen com a delictes tots aquells comportaments que atempten, limiten i obstaculitzen la llibertat religiosa.

Per una altra banda, aquest fenomen equivocadament anomenat *sectari* es pot estudiar des de la vessant de la protecció dels drets fonamentals, els quals es poden veure vulnerats en el si d'un grup per part de la seva cúpula dirigent a través de dinàmiques de persuasió coercitiva. L'article que preveu aquest delictes és el 515 CP, a l'apartat tercer:

*És associació il·lícita, tot i tenir finalitats lícites, aquella que utilitzi mitjans violents o d'alteració o control de la personalitat per aconseguir els seus objectius.*

Com es pot veure, aquesta tipificació va en consonància amb els principis inspiradors de la regulació constitucional de drets, recollits a l'article 10 de la CE, que fa referència al lliure desenvolupament de la personalitat de l'individu, i amb els drets fonamentals sobre la integritat física i moral protegits per l'article 15 de la mateixa norma.

Com ja s'ha dit anteriorment, la característica diferencial d'aquest tipus de grups respecte d'altres grups criminals, ja siguin de delinqüència organitzada o no, és que els primers fan ús de les tècniques de persuasió coercitiva, a partir de les quals es poden incitar, promoure o produir altres delictes de manera col·lateral i simultània.

Alguns dels possibles delictes que es poden produir en aquests grups són: coaccions, amenaces, delictes contra els drets dels treballadors, intrusisme professional, estafa, falsedat documental, delictes sexuals, tràfic d'armes, tràfic d'estupefaents, inducció al suïcidi/homicidi i, fins i tot, incitació o promoció d'activitats terroristes. És a dir, les manifestacions delictives poden arribar a ser diverses, des d'aquells il·lícits penals on les víctimes són els mateixos membres del grup, fins a aquells que es projecten cap a l'exterior i afecten la societat en general, com són els atemptats terroristes, on la mateixa

víctima de la persuasió coercitiva es converteix en l'arma executora, com va succeir amb la "secta" Aum Shinrikyō (Veritat Suprema), al Japó, o amb el grup terrorista iranià Mojahedin-e Khalq.

## 4. Polítiques públiques europees en relació amb el fenomen

El març del 1997, el Parlament europeu va dictar una Resolució sobre sectes, la qual diu així en els seus punts D, E, 1 i 2:

*D. Considerant que nombroses sectes religioses i d'altre tipus són perfectament legítimes, per la qual cosa tenen dret que les seves organitzacions i activitats s'emparin en les garanties de llibertat individual i religiosa consagrada en el Conveni Europeu per a la Protecció dels Drets Humans.*

*E. Considerant que, no obstant això, determinades sectes, que operen dins d'una xarxa transfronterera a l'interior de la Comunitat Europea, es dediquen a activitats de caire il·lícit i criminal i a violacions dels drets humans, com ara són els maltractaments, les agressions sexuals, els segrestos, el tràfic d'éssers humans, la incitació a comportaments agressius, fins i tot, la propagació d'ideologies racistes, el frau fiscal, les transferències il·legals de capital, el tràfic d'armes, el tràfic d'estupefaents, la infracció al dret del treball o l'exercici il·legal de la medicina.*

*1. Reafirma el dret a la llibertat de pensament, de consciència i de religió i a la llibertat d'associació, dins dels límits imposats per la necessitat de respectar la llibertat i la intimitat de les persones i de protegir-les davant de pràctiques com la tortura, el tracte inhumà i degradant, l'esclavitud i d'altres.*

*2. Demana als estats membres que garanteixin que les autoritats judicials i policials facin un ús eficaç de les disposicions i els instruments jurídics ja existents a escala nacional i que cooperin activament i estretament, en particular en el marc de l'Europol, amb l'objectiu de combatre les violacions dels drets fonamentals de la persona de què són culpables algunes sectes [...].*

Aquesta resolució conté certs aspectes sobre els qual cal fer algunes reflexions:

En primer lloc, torna a ser present la qüestió terminològica. En aquest document en llengua anglesa encara es fa una distinció entre *sect* (de signe positiu i caràcter benigne) i

*cult* (de signe negatiu i de tipus delictiu). Tanmateix, en llengua francesa, alemanya i castellana no es diferencia terminològicament les diferents tipologies de grup, tot utilitzant el mateix terme –*secte* (en francès), *sekte*<sup>22</sup> (en alemany) i *secta* (en castellà) – per a tot tipus de grups, ja siguin aquests lícits o il·lícits. Al marge d'això, i sigui com sigui, els termes *cult* i *sect* no deixen de ser ambigus, amb una mancança de criteri unificat entre tots els estats membres en relació amb el seu significat i el seu ús, com ja s'havia vist anteriorment. Un exemple d'això és l'apartat E de la mateixa Resolució, el qual especifica que diverses activitats *sectàries* il·legals, com el tràfic d'armes o de drogues, es podrien catalogar fàcilment com a un tipus de delinqüència organitzada.

En segon lloc, la legislació relativa a aquest fenomen és desigual en els països de la Unió Europea. Alguns països han desenvolupat lleis específiques o normativa penal; d'altres ni tan sols consideren aquest fenomen prou problemàtic com per haver de modificar la seva legislació. El país europeu capdavanter a prendre mesures contra les activitats il·lícites dutes a terme per alguns grups ha estat França. Primer amb l'Observatoire interministériel sur les sectes, creat el 1996, el qual va ser substituït per la Mission interministérielle de lutte contre les sectes, (MILS) que va iniciar la seva activitat al final del 1998. Així mateix, aquest organisme també va ser substituït, en aquest cas per la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES),<sup>23</sup> creat per decret presidencial el novembre de 2002 i que està avui dia en ple funcionament. S'ha de dir, també, que la trajectòria d'aquests organismes francesos ha estat oscil·lant, amb episodis no del tot brillants, però que els ha permès evolucionar a partir de l'aprenentatge de les pròpies errades. D'altra banda, França ha estat el primer país a elaborar una llei específica sobre la matèria, la *loi française n° 2001-504 du 12 juin 2001*, també anomenada *loi About-Picard*.<sup>24</sup> Aquesta llei reforça la prevenció i la repressió dels moviments sectaris que atempten contra els *drets de l'home* i les llibertats fonamentals, tot reprimint l'*abús de l'estat d'ignorància* o de l'*estat de feblesa dels*

<sup>22</sup> Tot i que Alemanya intenta també utilitzar altra terminologia com la de *Psychogruppen* per referir-se al fenomen, en aquesta Resolució del Parlament europeu es va utilitzar la paraula *Sekten* en la versió alemanya.

<sup>23</sup> La MIVILUDES té per encàrrec:

- a. Observar i analitzar el fenomen d'aquells moviments de caràcter sectari percebuts com a una amenaça per als drets de l'home o les llibertats fonamentals o que són contraris a la llei francesa.
- b. Coordinar l'acció preventiva i repressiva dels poders públics.
- c. Desenvolupar l'intercanvi d'informació entre els serveis públics sobre les pràctiques administratives dins del camp de la lluita contra les *dérives sectaires*.
- d. Contribuir a la informació i formació dels agents públics dins d'aquest camp.
- e. Informar sobre els riscos i, en ocasions, dels perills de les "dérives sectàries" i facilitar ajuda a les víctimes d'aquestes "dérives".
- f. Col·laborar en treballs relatius a aquesta qüestió amb el ministre d'afers exteriors en el camp internacional.

<sup>24</sup> Els diputats Nicolas About i Catherine Picard van ser els autors del projecte de llei que finalment va ser aprovada per l'Assemblea Nacional francesa el 12 de juny de 2001.

*individus*.<sup>25</sup> La *loi About-Picard* preveu tant l'abús d'ignorància o de l'estat de feblesa com la subjecció psicològica o física resultant de pressions greus i reiterades o de tècniques pròpies d'alteració del judici.

Els delictes penals pels quals han estat condemnats a França certs grups relacionats amb aquest fenomen van des de les infraccions a la normativa laboral, l'estafa, la no-assistència a persones en perill, l'exercici il·legal de la medicina i el maltractament dels infants. La darrera sentència, que ha tingut un impacte social considerable, ha estat la condemna, com a persona jurídica, de Cienciologia<sup>26</sup> per un delictes d'"estafa en banda organitzada".

Un altre dels països involucrats en la prevenció i la lluita contra les pràctiques il·lícites d'alguns grups ha estat Bèlgica, amb la creació el juny de 1998 d'un servei públic federal, el Centre d'information et d'avis sur les organisations sectaires nuisibles, més conegut com a CIAOSN. Aquest centre, un organisme independent, té com a missió l'estudi del fenomen de les *organisations sectaires nuisibles* (organitzacions sectàries perjudicials) i de les seves extensions internacionals. Els membres d'aquest centre són designats per la cambra dels representants i són personatges reconeguts pel seu coneixement, experiència i interès pel fenomen (normalment provenen del món acadèmic o de la judicatura). El CIAOSN disposa d'un centre de documentació especialitzat de lliure accés al públic on es poden trobar informes, revistes, enciclopèdies, llibres, vídeos, DVD i cd-rom. Aquest centre actua com a guia per a les institucions públiques, alhora que disposa d'un servei d'assessorament jurídic. Amb una periodicitat bianual, aquest organisme elabora un informe sobre les activitats del centre i l'evolució del fenomen.

Àustria i Alemanya també han estat països que han demostrat interès i preocupació respecte al fenomen. El primer va constituir la Bundesstelle für Sektenfragen, una oficina federal per a qüestions relatives als moviments sectaris, adscrita al Ministeri d'Economia, Família i Joventut. Alemanya, igual com Àustria, tampoc ha desenvolupat una legislació específica, ja que tots els actes il·legals comesos pels moviments sectaris han estat jutjats segons el dret comú. El que sí ha desenvolupat Alemanya són les activitats de vigilància i seguiment d'alguna organització sota supervisió de l'Oficina Federal per a la

---

<sup>25</sup> De l'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse. Art. 223-15-2. Est puni de trois ans d'emprisonnement et de 2500000 F d'amende l'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de la situation de faiblesse soit d'un mineur, soit d'une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente et connue de son auteur, soit d'une personne en état de sujétion psychologique ou physique résultant de l'exercice de pressions graves ou réitérées ou de techniques propres à altérer son jugement, pour conduire ce mineur ou cette personne à un acte ou à une abstention qui lui sont gravement préjudiciables."

<sup>26</sup> L'Església de la Cienciologia va aconseguir al final del 2007 l'estatus de confessió religiosa a l'Estat espanyol i ser inscrita en el Registre d'entitats religioses a partir d'una sentència de l'Audiència Nacional.

Protecció de la Constitució (organisme equivalent al Centre Nacional d'Intel·ligència espanyol).

Per contra, altres països copsen aquest fenomen com una interferència en qüestions religioses. Un exemple molt evident d'aquesta percepció és el Regne Unit, on totes les qüestions relatives a la informació sobre nous moviments religiosos i l'assistència a víctimes de desviacions sectàries recauen en una associació independent anomenada INFORM (Information network focus on religious movement), fundada el 1988 per la professora Eileen Barker amb l'ajut econòmic del British Home Office i el suport de les esglésies majoritàries. La seu és a la London School of Economics. La INFORM s'aproxima al fenomen des de la sociologia de les religions, la qual cosa suposa un abordatge del fenomen molt allunyat del d'altres països. Els assessors d'aquesta associació no són professionals, sinó que ofereixen una escolta receptiva de les diverses problemàtiques i, en cas que ho necessitin, deriven la consulta a professionals qualificats.

Com es pot observar, aquestes diferents visions i aproximacions al fenomen fan gairebé impossible una acció coordinada respecte d'aquesta matèria per part dels països de la Comunitat Europea.

## 4. Tasques policials

De les implicacions penals relacionades amb el fenomen, se'n deriven una sèrie de funcions policials. Per aquest motiu i donades les característiques de la temàtica, l'any 1993 es va crear una unitat específica a la Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra: la Unitat de Grups Totalitaris.<sup>27</sup> Amb anterioritat, però, ja s'havien dut a terme algunes investigacions sobre grups relacionats amb el fenomen. En la seva història, aquesta Unitat va formar part de diverses àrees centrals d'anàlisi fins que el 2006 els antics membres d'aquella unitat van ser adscrits al Gabinet de Seguretat de la Secretaria de Seguretat del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació.

Les tasques policials relacionades amb aquest fenomen es poden dividir en tres camps d'actuació: la preventiva, l'assistencial i la reactiva.

---

<sup>27</sup> El nom de *grups totalitaris* escollit des d'un principi per a la Unitat no va ser atzarós, sinó que va ser el terme utilitzat en el Primer Congrés Internacional sobre Sectes celebrat a Barcelona l'any 1993. A més, el fenomen del totalitarisme inclou un ampli ventall de grups heterogenis que no es circumscriu estrictament a les anomenades *sectes* i es centra en les pràctiques o dinàmiques il·legals del grup.

## 4.1 Tasca preventiva

La tasca preventiva s'adreça principalment a conscienciar la societat sobre els perills que comporta l'ús de pràctiques fraudulentess de persuasió coercitiva. Així, la policia ha de fer una tasca pedagògica, conjuntament amb els mitjans de comunicació, per donar una visió sobre el fenomen tan objectiva com sigui possible. En la mateixa direcció, s'han de fer xerrades i conferències a centres d'ensenyament i associacions de veïns. També s'ha de participar en fòrums internacionals per aprendre de l'experiència d'altres països i difondre la pròpia.

Però la tasca preventiva va més enllà de la mera difusió i divulgació de les particularitats del fenomen, ja que també s'ha de contemplar el treball multidisciplinari i la innovació dels procediments. En aquest sentit, la Unitat ha fet aportacions des d'una perspectiva policial al *Treball de recerca sobre les implicacions jurídiques del fenomen dels grups de manipulació psicològica*, desenvolupat per la Facultat de Dret de la UAB. Aquest treball de caire jurídic, que incorpora les vessants de dret civil, penal i internacional, pretén ser una eina útil de divulgació per a jutges i fiscals, així com per als cossos policials.

La Unitat també ha format part de la Comissió Interdepartamental del Govern català sobre l'estudi i anàlisi de la situació de les "sectes" a Catalunya (2003-2005). Aquesta Comissió era un òrgan d'avaluació i assessorament al Govern català en aquesta matèria.

Alhora, donada la complexitat del fenomen, és imprescindible conèixer diferents perspectives d'anàlisi –jurídica, teològica, psicològica, sociològica i antropològica– que facilitin un coneixement holístic d'aquesta realitat. En aquest sentit, s'han establert contactes amb especialistes en diferents matèries i s'assisteix a conferències especialitzades de diferent caire, tant d'àmbit més concret de la manipulació psicològica com aquelles que promouen una cultura de la pau i del diàleg interreligiós i intercultural.

Finalment, la Unitat també ha impartit cursos de formació adreçats a unitats i grups d'investigació que poden tractar la problemàtica. Un altre exemple és l'apartat que intenta explicar de manera sintètica les dinàmiques totalitàries, que s'ha inclòs a la *Guia per al coneixement de la diversitat religiosa adreçada als serveis policials de Catalunya*.

## 4.2 Tasca assistencial

A banda d'obtenir el màxim d'informació possible sobre el grup en si, la tasca més assistencial es centra a estudiar les dinàmiques del grup per intentar determinar si hi ha

indicis de pràctiques il·legals. En el cas que se'n detectin, es convida el ciutadà a presentar la denúncia corresponent o, si escau, s'obre una investigació d'ofici. Si no és el cas, s'analitzen altres possibilitats i es pot adreçar el ciutadà a altres serveis que puguin ajudar-lo en la problemàtica que presenta, com puguin ser mesures de caire civil o d'associacions d'informació i de tractament terapèutic.

Normalment, la persona que acudeix a la policia per tractar un problema d'aquest tipus acostuma a ser una persona propera al presumpte adepte, amb un vincle sentimental (familiar, parella, amic, etc.). Precisament per aquest motiu, acostuma a ser reticent a denunciar el fet, ja que això podria suposar el trencament dels lligams que encara es mantenen, sovint ja prou deteriorats.

### 4.3 Tasca reactiva

La tasca de caràcter reactiu es focalitza primordialment en els processos d'investigació: des del Gabinet de Seguretat es facilita el suport i l'assessorament als grups d'investigació que ho sol·licitin. Els principals obstacles que poden trobar aquests darrers respecte a aquesta tipologia de delictes són:

- La dificultat inherent del valor de la prova. Cal demostrar l'existència de processos de manipulació psicològica (tècniques d'alteració i control de la personalitat) donat el caràcter heterogeni dels grups i la varietat de tècniques emprades. En aquest sentit, l'ús d'instruments de mesura fiables i validats que permetin peritatges precisos i una fase instructora correcta amb un nombre suficient de testimonis permetrà discernir les pràctiques il·lícites d'aquelles altres que no sobrepassen un llindar intolerable de pressió i manipulació grupal.
- Manca de coneixement especialitzat sobre la matèria en els actors institucionals clau, com ara jutges, fiscals o advocats.
- La dificultat d'obtenir un nombre suficient de testimonis que accedeixin a declarar. Com més àmplia sigui la casuística que es pugui aportar a una investigació millor es podran establir patrons explicatius de les diverses dinàmiques grupals. Com ja s'ha apuntat, generalment els testimonis són amics o familiars de la víctima, però en rares ocasions les persones directament agreujades volen declarar.
- En relació amb els delictes de dany o lesió psicològica, hi ha la dificultat d'establir la relació causal entre les dinàmiques grupals i el dany psicològic produït.

L'afectació psicològica dependrà de diversos factors, entre els quals destaquen el nombre de tècniques d'alteració i control de la personalitat sofertes, la seva combinació i la intensitat de l'aplicació. També cal tenir present, a l'hora d'avaluar-ne els efectes, la situació personal prèvia a l'ingrés en el grup (presència o no de problemes psicològics o psiquiàtrics previs, presentar una personalitat dependent i/o haver patit una crisi personal, etc.). Per aquesta raó, cal fer una entrevista en profunditat que permeti conèixer com han anat succeint cronològicament els esdeveniments i els canvis soferts per la persona. Les psicopatologies més freqüents entre les persones que han patit processos intensos de persuasió coercitiva són les psicosis reactives esquizoafectives, trastorns per estrès posttraumàtic, síndrome dissociativa atípica, ansietat induïda per relaxació i un reguitzell d'altres reaccions, com ara dèficits cognitius, d'atenció, de memòria, fòbies i altres.

- La dificultat de dur a terme investigacions de llarga durada en grups que generalment es presenten com a molt hermètics. A aquesta dificultat, se li ha d'afegir que la figura de l'agent encobert, el qual podria obtenir informació veraç i directe, només està prevista en determinats delictes de delinqüència organitzada, com ara: segrest, prostitució, salut pública, tràfic i dipòsit d'armes, terrorisme, entre d'altres. Però, en canvi, el delicte d'associació il·lícita per tècniques d'alteració o control de la personalitat no és a la llista de delictes en els quals pot intervenir aquesta figura.

## 5. Recerca científica i desenvolupament d'eines de mesura

El valor probatori de l'atestat policial i els informes pericials són fonamentals per demostrar la comissió del delicte, però sobretot i especialment en aquest tipus delictiu, pel fet que es tracta d'un delicte de caire psicològic, diluït en el temps i en l'espai i comès, per ser considerat com a "associació il·lícita", per diverses persones (un mínim de tres). Tot plegat suposa un gran repte per a policies, jutges i fiscals.

Es tracta, doncs, de provar l'ús sistemàtic i intensiu de tècniques o mitjans d'alteració o control de la personalitat de l'individu. Per tant, es fa necessari recórrer als avenços científics en disciplines com ara la psicologia social i, concretament, als estudis sobre influència social, manipulació psicològica i abús psicològic grupal per identificar processos d'alteració o control de la personalitat de l'individu. Els primers models sobre reforma del pensament i la psicologia del totalitarisme van aparèixer ja fa unes quantes dècades amb les propostes del psiquiatre Robert Lifton i la psicòloga Margaret Singer,



però no va ser fins a la dècada dels noranta que psicòlegs americans van dissenyar el primer instrument de mesura, la Group Psychological Abuse scale<sup>28</sup> (GPA scale). Aquesta escala, instrument fiable i ja validat científicament, mesura l'abús psicològic grupal. Està dividit en quatre subescales, que mesuren cadascuna el control mental, la submissió, l'explotació i la dependència ansiosa.

Les puntuacions globals per sobre de 84 obtingudes per un determinat grup són considerades positives, sent el valor 140 el màxim nivell possible d'abús psicològic grupal. En les quatre diferents subescales, les puntuacions obtingudes per sobre del valor 21 indiquen que el grup està sent abusiu en aquell determinat àmbit, tot i que es pot obtenir una puntuació parcial màxima de 35. Per tant, el nivell d'influència social va des de nivells permesos socialment (relacions d'amistat, relacions familiars, relacions laborals, ensenyament i educació, campanyes de màrqueting més o menys agressives, el paper dels mitjans de comunicació, les campanyes electorals, etc.) fins a nivells de persuasió coercitiva intolerables en una societat democràtica i del benestar.

Recentment s'ha desenvolupat una versió en castellà d'aquest instrument de mesura,<sup>29</sup> també validada científicament, fet que situa l'Estat espanyol en una situació avantatjosa respecte a altres estats per estudiar, analitzar, investigar i enjudiciar dinàmiques no ètiques de persuasió coercitiva, ja que per una banda aquestes pràctiques es recullen al Codi penal i, per l'altra, hi ha instruments de mesura fiables i validats.

## 6. Possible transversalitat criminal de les dinàmiques de persuasió coercitiva

Les dinàmiques totalitàries o de persuasió coercitiva es poden localitzar en altres ambients que tradicionalment no han estat associats al fenomen anomenat *sectari*. Aquestes dinàmiques internes poden tenir unes manifestacions externes diverses segons siguin l'objectiu o les característiques del grup.<sup>30</sup>

Una hipòtesi plausible és que aquestes dinàmiques internes estan presents en els processos de captació i adoctrinament de cèl·lules terroristes d'ideologia gihadista. De fet,

<sup>28</sup> Chambers, W.V.; Langone, M.D.; Dole, A.A. i Grice, J.W. (1994) "The Group Psychological Abuse scale: a measure of the varieties of cultic abuse". *Cultic Studies Journal*. (1994), núm. 11, p. 88-117.

<sup>29</sup> Almendros, C.; Carrolles, J.A.; Rodríguez-Carballeira, A. i Jansà, J.M. "Propiedades psicométricas de la versión española de la 'Group Psychological Abuse Scale'". *Psicothema* (2004), núm. 16, p.132-138.

<sup>30</sup> Alonso, F. "Dinàmiques totalitàries: un fenomen de criminalitat transversal?". Ponència seleccionada pel XV World Congress of the International Society for Criminology. Barcelona, 20-25 de juliol de 2008.

l'informe<sup>31</sup> del Grup d'Experts en la Radicalització Violenta de la Comissió europea 2008, en les seves recomanacions es proposava utilitzar el coneixement científic existent de grups criminals, sectes religioses, bandes juvenils, així com d'aquells processos de dinàmiques grupals que conduïen cap a la violència per tal de comprendre millor els grups propensos a utilitzar el terrorisme.

En aquest sentit, s'han fet algunes primeres investigacions<sup>32</sup> empíriques que intenten descriure (fent ús del coneixement acumulat en psicologia social sobre influència grupal, persuasió coercitiva, sectes religioses i dinàmiques totalitàries) els processos de radicalització violenta, que condueixen a un individu a estar sota factors *determinants* i *desinhibidors* de la violència extrema.

En relació amb aquest mateix fenomen del terrorisme d'ideologia gihadista, s'ha de dir que en el Projecte de reforma del Codi penal aprovat<sup>33</sup> s'introdueixen novetats importants en la reordenació i clarificació del tractament penal de les conductes terroristes, entre les quals ara s'inclouen l'ensinistrament, la captació, l'adoctrinament, la integració o la participació en organitzacions o grups terroristes.

Pel que fa a la captació i a l'adoctrinament molts autors identifiquen o relacionen aquestes fases amb els processos que integren la radicalització violenta. Per tant, és cabdal definir, descriure i clarificar aquestes fases i diferenciar-les d'altres que, aparentment, i a causa de l'ús de la terminologia, es poden percebre com a similars. No és el mateix rebre adoctrinament en la fe cristiana o musulmana que ser captat i adoctrinat en la ideologia gihadista, ja que no tenen res a veure ni en el fons ni en la forma. És precisament aquí on la psicologia social, el coneixement sobre les dinàmiques de persuasió coercitiva i les diverses investigacions empíriques dutes a terme poden aportar valor afegit a l'hora de fer diagnòstics diferencials que permetin detectar problemàtiques greus de radicalització violenta.

<sup>31</sup> European Commission's Expert Group on Violent Radicalisation. Radicalisation Processes Leading to Acts of Terrorism [En línia]. Submitted to the European Commission on 15 May 2008.

<sup>32</sup> Alonso, F.; Ramírez Perea, J.J. i Trujillo, H.M. "Indicios de persuasión coercitiva en el adoctrinamiento de terroristas yihadistas: hacia la radicalización violenta". [En línia]. *Universitas Psychologica* (2009), Vol. 8, núm. 3

Alonso, F.; Jiménez-Ferrer, C.; Ramírez Perea, J.J. i Trujillo, H.M. "Evidencias de manipulación psicológica coercitiva en terroristas islamistas". [En línia]. *Athena Assessment* (2009), núm. 4.

<sup>33</sup> Aquesta reforma del Codi penal en relació amb els delictes de terrorisme ve determinada per la Decisió marc 2008/919/JAI del Consell de la Unió Europea, publicada al Diari Oficial de la UE el 9 de desembre de 2008 i que modifica la Decisió marc 2002/475/JAI sobre la lluita contra el terrorisme. Aquesta Decisió marc té com a finalitat harmonitzar les legislacions estatals en matèria de terrorisme. Entre els delictes lligats a activitats terroristes s'han d'incloure, entre d'altres: la provocació a la comissió d'un delicte de terrorisme, la captació i l'ensinistrament de terroristes.

Per finalitzar, les dinàmiques de persuasió coercitiva es poden donar també en altres camps on les relacions “individu-grup” són intenses i, a voltes, abusives. Per aquest motiu, no s'han de descartar *a priori* estudis i investigacions en camps com ara empreses de caire piramidal o grups juvenils organitzats violents.

## 7. Conclusions

Una proposta a la problemàtica de l'ús del terme *secta* (i derivats) és que cada disciplina utilitzi una terminologia més concreta i clarificadora, ajustada al marc conceptual al qual es refereix. Així, la psicologia social haurà de parlar de *grups de persuasió coercitiva*, de *manipulació psicològica* o d'*abús psicològic grupal*, mentre que des dels àmbits policials i judicials s'haurà de parlar d'*associació il·lícita per a l'ús de tècniques d'alteració o control de la personalitat de l'individu*. D'altra banda, la sociologia i l'antropologia cultural podrien utilitzar, com de fet ja ho fan, les expressions *nous moviments religiosos*, *minories religioses*, *grups de creença* o *cultes i religiositats*. D'aquesta manera, s'aconseguiria separar conceptes i clarificar debats que fins ara han demostrat ser infructuosos.

La normativa legal vigent a l'Estat espanyol és suficient per combatre les pràctiques il·legals que alguns grups porten a la pràctica amb l'ús de les tècniques de manipulació psicològica. Tanmateix, en l'àmbit de la investigació, es podria estudiar la possibilitat de modificar la Llei d'enjudiciament criminal per tal d'incorporar la figura de l'agent encobert en el delictes d'associació il·lícita, en el seu apartat 3, ja que això facilitaria notablement la investigació i augmentaria el valor de la prova.

Encara cal incrementar el nombre d'investigacions i treballs multidisciplinaris per millorar els instruments de mesura que demostrin el nivell d'abús psicològic grupal i, d'aquesta manera, poder establir relacions causals entre les dinàmiques internes i els perjudicis causats als membres del grup.

Es fa necessari endegar una tasca pedagògica conjunta amb els mitjans de comunicació per tal que adoptin una visió més objectiva del fenomen, tot incorporant les modificacions del model per allunyar-se d'aquells aspectes més sensacionalistes que no ajuden en res a aclarir i solucionar les diferents problemàtiques que són conseqüència de les dinàmiques de persuasió coercitiva.

Alhora, s'ha d'augmentar el coneixement sobre les dinàmiques de persuasió coercitiva dels agents de policia, jutges, fiscals i perits judicials per millorar la instrucció i l'avaluació

del delictes. Fins i tot, es pot estudiar la possibilitat de crear una fiscalia especialitzada que tracti específicament aquesta tipologia delictiva.

En l'àmbit europeu, cal unificar criteris d'avaluació i de diagnòstic que permetin concretar les pràctiques il·lícites, fet que permetria augmentar la cooperació amb l'objectiu de combatre les violacions dels drets humans de què són culpables alguns grups. Aquesta cooperació s'hauria de portar a terme dins del marc de l'Europol.

Cal preveure la creació d'un observatori permanent sobre grups de persuasió coercitiva, proposta que va fer fa més d'una dècada el Parlament europeu i que alguns països membres de la Unió Europea ja tenen constituït i a través del qual desenvolupen polítiques preventives en relació amb el fenomen.

Per acabar, cal recordar i fer èmfasi que el marc legal espanyol, tal com ha quedat reflectit en l'article, protegeix tant la llibertat religiosa com els drets fonamentals de tots els ciutadans i ciutadanes. Només quan en l'ús de la llibertat religiosa es vulneren drets fonamentals, aquesta llibertat queda limitada o restringida.

## Bibliografia

ALMENDROS, C.; CARROBLES, J.A.; RODRÍGUEZ-CARBALLEIRA, A. i JANSÀ, J.M. "Propiedades psicométricas de la versión española de la 'Group Psychological Abuse Scale'". *Psicothema* (2004), núm. 16, p.132-138.

ALONSO, F. "Revisión y análisis transcultural e interdisciplinario del marco conceptual de "secta" y otros términos relacionados. Aportaciones desde la psicología social a la definición del concepto" [En línia]. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2003  
< [http://www.redune.org/pdf/aportaciones\\_psicologia.pdf](http://www.redune.org/pdf/aportaciones_psicologia.pdf) > [Consulta: octubre 2009]

ALONSO, F. "Legal regulations and police responsibilities with regard to Totalitarian Groups" [En línia]. *ICSA E-Newsletter* (February 2005), Vol. 4. No. 1.  
<[http://www.icsahome.com/infoserv\\_topic/tp\\_legal\\_article.asp](http://www.icsahome.com/infoserv_topic/tp_legal_article.asp)>[Consulta:novembre 2009]

ALONSO, F. *Islamic Fundamentalist Movements and the formation of cultic identity among suicide martyrs*. Ponència seleccionada en la Conferència Anual de la "International Cultic Studies Association". [Madrid]: Facultad de Psicología de la Universidad Autónoma de Madrid (2005).

ALONSO, F. "Policia i sectes?" [En línia]. *Dialogal. Quaderns de l'Associació UNESCO per al Diàleg Interreligiós*. (núm. 16. Hivern 2005).

<[http://www.dialogal.cat/dialogal/4Hemeroteca/2005/16/index\\_numero\\_16.htm](http://www.dialogal.cat/dialogal/4Hemeroteca/2005/16/index_numero_16.htm) >

ALONSO, F. *Dinàmiques totalitàries: un fenomen de criminalitat transversal?* Ponència seleccionada pel *XV World Congress of the International Society for Criminology*. Barcelona, 20-25 de juliol de 2008.

ALONSO, F. "Àmbits i línies de treball per a la detecció i prevenció de la radicalització violenta (I)". *Apunts de seguretat* (2008), núm. 2, pàg. 45-61. ISSN 2013-2913.

ALONSO, F. "Àmbits i línies de treball per a la detecció i prevenció de la radicalització violenta (II)". *Apunts de seguretat* (2009), núm. 4, pàg. 94-127. ISSN 2013-2913.

ALONSO, F.; JIMÉNEZ-FERRER, C.; RAMÍREZ PEREA, J.J.; TRUJILLO, H.M. "Evidencias de manipulación psicológica coercitiva en terroristas islamistas" [En línia]. *Athena Assessment* (2009), núm. 4.

<[http://athenaintelligence.org/IMG/pdf/NOVA\\_athena\\_assessment.pdf](http://athenaintelligence.org/IMG/pdf/NOVA_athena_assessment.pdf) > [Consulta: febrer 2009]

ALONSO, F.; RAMÍREZ PEREA, J.J.; TRUJILLO, H.M. "Indicios de persuasión coercitiva en el adoctrinamiento de terroristas yihadistas: hacia la radicalización violenta" [En línia]. *Universitas Psychologica* (2009), Vol. 8, Núm. 3

<<http://revistas.javeriana.edu.co/sitio/psychologica/> >

BELLANGER, F. *Public policy in matters relating to the fight against sectarian deviation – the position at present in Western Europe*. Ponència seleccionada en la Conferència Anual de la "International Cultic Studies Association". [Ginebra]: Universitat de Ginebra (2009).

BARDIN, D.J. "Psychological coercion and Human Rights: Mind Control ("Brainwashing") exists" [En línia]. This paper was originally published in *Psychological Coercion & Human Rights* (April 1994) and is reprinted by ICSA with permission.

<[http://www.icsahome.com/infoserv\\_topic/tp\\_legal\\_article.asp](http://www.icsahome.com/infoserv_topic/tp_legal_article.asp)> [Consulta: nov. 2009]

BARKER, E. (2006) What should we do about the Cults? Policies, Information and the perspective of INFORM. *The New Religious Question: State Regulation or State Interference?* [En línia] Edited by Pauline Côté and Jeremy Gunn, Frankfurt: Peter Lang, 2006:371-394. Publicat per Inform amb permís de reproducció de Peter Lang Publishing Group.

<<http://www.inform.ac/aboutInform.pdf> > [Consulta: desembre 2009]

BANISADR, M. (2005) "Cult and extremism / Terrorism" dins del Panel II What are the Conditions that allow Terrorism to Flourish? Del Seminari Combating Terrorism and Protecting Democracy: the Role of civil society. Organitzat pel Peace Research Centre. Madrid, 19-20 de maig de 2005.

BAÑOS BAJO, P. "Mujer terrorista suicida, manipulación extrema". *Real Instituto Elcano de Estudios Intenacionales y Estratégicos*. Documento de Trabajo núm. 48/2008 (19 de novembre de 2008).

BOSCH, J. (1993). *Para conocer las sectas: Panorámica de la nueva religiosidad marginal*. Estella. Verbo Divino.

CHAMBERS, W.V.; LANGONE, M.D.; DOLE, A.A. I GRICE, J.W. (1994) "The Group Psychological Abuse scale: a mesure of the varieties of cultic abuse". *Cultic Studies Journal*. (1994), núm. 11, p. 88-117.

DE LA CORTE, L.; KRUGLANSKI, A.; DE MIGUEL, J.; SABUCEDO, J.M.; DÍAZ, D. "Seven psychological principles for explaining terrorism". *Psychology in Spain*. Vol.12 (2008), núm. 1, p. 70-80.

"Décret N° 2002-1392 du 28 novembre 2002 instituant une mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires" [En línia]. Legifrance.gouv.fr.  
<[HTTP://WWW.MIVILUDES.GOUV.FR/#](http://www.miviludes.gouv.fr/#) >

"Decisión Marco 2008/919/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2008, por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo" [En línia]. *Diario Oficial* (9 dic. 2008), num. L 330, p. 0021 – 0023.  
<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008F0919:ES:HTML> >  
[Consulta: febrer 2010]

DOLE, A. "Are terrorist cultist ?" *Cultic Studies Review* (2006), núm. 5, p. 69-86.

European Commission's Expert Group on Violent Radicalisation. *Radicalisation Processes Leading to Acts of Terrorism* [En línia]. Submitted to the European Comission on 15 May 2008.  
<[http://www.rikcoolsaet.be/files/art\\_ip\\_wz/Expert%20Group%20Report%20Violent%20Radicalisation%20FINAL.pdf](http://www.rikcoolsaet.be/files/art_ip_wz/Expert%20Group%20Report%20Violent%20Radicalisation%20FINAL.pdf) > [Consulta: febrer 2009]

FREEMAN, A. (2005) "Protection of minority faiths from religious discrimination" [En línia]. Declaració de la *Family International* en ocasió de la Conferència de la OSCE sobre Antisemitisme i altres formes d'intolerància, 9-9 de juny, Còrdova.

<[HTTP://WWW.OSCE.ORG/DOCUMENTS/CIO/2005/06/15107\\_EN.PDF](http://www.osce.org/documents/cio/2005/06/15107_en.pdf) >

GETE-ALONSO Y CALERA, MC; *et. al.* (2003). Treball de recerca sobre les implicacions jurídiques del fenomen dels grups de manipulació psicològica. Cerdanyola del Vallès. AIS-UAB.

LANGONE, M.D. (2002). *The Definitional Ambiguity of « Cult » and AFF's Mission* [En línia] <[WWW.CSJ.ORG](http://www.csj.org) >

LÁZARO, J.M. "La reforma del Código Penal trata de poner coto al terrorismo islamista" [En línia]. El País.com (14 nov. 2009).

<[http://www.elpais.com/articulo/espana/reforma/Codigo/Penal/trata/poner/coto/terrorismo/islamista/elpepiesp/20091114elpepinac\\_2/Tes?print=1](http://www.elpais.com/articulo/espana/reforma/Codigo/Penal/trata/poner/coto/terrorismo/islamista/elpepiesp/20091114elpepinac_2/Tes?print=1) >

"Ley orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa" *Boletín Oficial del Estado* (29 diciembre 1980).

"Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal". (Actualizada el 5 de febrero del 2003). *Boletín Oficial del Estado* (24 nov. 1995).

LIFTON, R.J. *Thought reform and the psychology of totalism*. New York: W.W. Norton, 1961.

"Loi n°2001-504 du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales".

<<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000589924&dateTexte>> [Consulta: desembre 2009]

LUCKSTED, O.D., MARTELL, D.F. "Cults: A Conflict between religious liberty and involuntary servitude?" *Federal Bureau of Investigation*. U.S. Department of Justice. Reprinted from the FBI Law Enforcement Bulletin, April, May and June, 1982.

NAVAS RENEDO, B. (2001). *Tratamiento jurídico de las sectas: Análisis comparativo de la situación entre España y Francia*. Granada. Comares.

RODRÍGUEZ-CARBALLEIRA, A. *El lavado de cerebro. Psicología de la persuasión coercitiva*. Barcelona: Boixareu Universitaria, 1992.

ROSEDALE, H.L., LANGONE, M.D. *On using the term « cult »* [En línia]  
<[WWW.CSJ.ORG](http://WWW.CSJ.ORG)>

RUIZ SIERRA, J. "El líder del culte a Espanya interpreta la sentència com a "una victòria" [En línia]. *El Periódico.cat* (28 d'octubre de 2009).  
<[http://www.elperiodico.cat/print.asp?idpublicacio\\_PK=46&idnoticia\\_PK=656878&idi](http://www.elperiodico.cat/print.asp?idpublicacio_PK=46&idnoticia_PK=656878&idi)>  
[Consulta: març 2010]

SINGER, M.T. I LALICH, J. *Las sectas entre nosotros*. Barcelona: Gedisa, 1997.

SINGLETON, A. "My years of slavery with the terrorists" [En línia]. *Yorkshire Post*, 31 de gener de 2007.  
<<http://www.yorkshirepost.co.uk/features/My-years-of-slavery-with.2009152.jp>> [Consulta: feb. 2009]

TAYLOR, K. *Brainwashing. The Science of thought control*. London: Oxford University Press, 2004.

TOBIAS, M.L; LALICH, J. *El Terrible Poder de las Sectas*. Girona, Tikal Ediciones.

URÍA, LL. "Francia condena a la cienciología por estafa pero elude prohibir la organización" [En línia]. *La Vanguardia*. Edición impresa (28 de octubre de 2009).  
<<http://www.lavanguardia.es/free/edicionimpresa/res/20091028/53812775090.html?url>>  
[Consulta: març 2010]

URRUTIA, V. (1997). "Las sectas en España". *Temas para el debate: revista de debate político*, 32, P. 51-54. Iniciativas Editoriales Sistema. Madrid.

ZOEPF, K. "Deprogramming Jihadists" [En línia]. *The New York Times.com* (nov. 9<sup>th</sup> 2008).  
<<http://www.nytimes.com/2008/11/09/magazine/09jihadis-t.html>> [Consulta: febrer 2009]



# **Violència de gènere: on som, cap on anem.**

## **Reflexions i conclusions del taller de violència de gènere a Barcelona**

**Eduard Sallent**

### **Resum**

L'abordatge de la violència de gènere a través de polítiques públiques ha tingut un gran impacte en la policia, tant pel que fa a la seva organització mateix com pel que fa a les tasques que ha de desenvolupar. En aquest context, experts de totes les organitzacions policials de l'Estat van reflexionar durant dos dies a Barcelona per valorar quines pràctiques policials en relació amb aquest fenomen funcionaven, quines calia millorar. Aquest article analitza el context en què es va produir aquest taller de bones pràctiques en violència de gènere i quines van ser les conclusions i recomanacions dels experts.

### **Paraules clau**

Violència de gènere, violència domèstica, violència masclista, assistència a la víctima, protecció a la víctima, avaluació de risc.

## **1. Introducció**

Els dies 27 i 28 de setembre de 2009 va tenir lloc a Barcelona el taller Bones pràctiques policials en la lluita contra la violència de gènere, organitzat per la Secretaria d'Estat de Seguretat del Ministeri d'Interior i la Secretaria de Seguretat del Departament d'Interior i Relacions Institucionals i Participació, amb l'objectiu de fer una valoració de les estratègies que han funcionat en l'abordatge policial de la violència contra les dones i d'establir i introduir les mesures de seguretat necessàries per tal de millorar i d'avançar en la lluita contra aquest tipus de violència. Van participar-hi especialistes en aquesta matèria dels diferents cossos policials de l'Estat espanyol: Cos Nacional de Policia,

Ertzaintza, Guàrdia Civil, Policia Foral de Navarra, Policia de la Generalitat – Mossos d'Esquadra i representants de policies locals, així com representants d'institucions penitenciàries, de l'Institut Català de les Dones i del Ministeri d'Igualtat.

## 2. Algunes qüestions prèvies

El punt de partida va ser el tractament i l'abordatge de l'evolució de les estratègies policials davant la violència contra les dones, unes estratègies que han tingut conseqüències profundes en l'organització dels serveis de la policia, en l'increment dels fets coneguts, en l'ocupació de les patrulles de seguretat ciutadana, en el model d'assistència a la víctima i, fins i tot, en la mateixa estructura organitzativa dels cossos policials.

Durant els anys 90 s'imposà l'opció d'abordar la qüestió de la violència contra les dones a través de polítiques públiques d'ampli espectre, amb la voluntat d'incidir en els aspectes estructurals del fenomen per combatre'l de manera immediata i eradicar-lo a llarg termini. Tot i que durant aquests anys s'han desplegat actuacions en tots els àmbits de l'acció pública, es pot afirmar que hi hagut una preferència especial per les actuacions en la política criminal. Les modificacions que s'han dut a terme en l'ordenament processal i penal són d'una intensitat i profunditat sense comparança en cap altre àmbit.

Tot això, com s'ha apuntat, ha tingut notables conseqüències en les organitzacions policials i en les polítiques públiques de seguretat, que han hagut d'adaptar i desenvolupar estratègies específiques per donar resposta al fenomen des del seu àmbit de responsabilitat.

Pel que fa als cossos policials, les adaptacions als canvis en el marc legal i de nova demanda institucional han tingut recorreguts diferents. No obstant això, des d'una perspectiva teòrica és possible identificar tres etapes que, amb diferent intensitat, tots els cossos policials han anat travessant.

La primera sorgeix aproximadament l'any 1998 i posa l'èmfasi en l'assistència a la víctima. Tota l'activitat policial gira al voltant de la necessitat d'evitar segones victimitzacions, de fer un seguiment a la víctima i de garantir l'existència d'un circuit d'assistència social i de derivació a altres agents públics que donin resposta a les necessitats que planteja la víctima.

L'aprovació de la Llei 27/2003, de 31 de juliol, reguladora de la l'ordre de protecció de les víctimes de la violència domèstica i la Llei orgànica 1/2004, de 28 de desembre, de mesures de protecció integral contra la violència de gènere, desplacen el punt d'interès policial de l'assistència a la protecció de la víctima. La incorporació d'aquest instrument jurídic, en certa manera, suposa un primer pas des d'una assistència reactiva a un model preventiu en el qual el legislador atorga a la policia eines de protecció i de prevenció.

Per acabar, s'avança cap a una tercera etapa tributària de l'anterior, en la qual es centra l'atenció en la necessitat d'avaluar, d'amidar el risc en què es troben les víctimes. L'èmfasi se situa en l'elaboració de models teòrics que parametritzen factors de risc en relació amb l'agressor, amb la víctima i amb els canvis ambientals i socials.

Com es pot deduir, el pas d'una etapa a la següent no suposa la superació de l'anterior, sinó la incorporació d'un nou enfocament, d'una nova àrea d'intensitat. Malgrat que l'escenari actual es centra en la necessitat d'intensificar l'activitat preventiva a partir de l'activitat predictiva i de racionalitzar la utilització dels recursos disponibles, es continuen fent proteccions i assistint les víctimes com a activitats essencials del servei de policia.

Per completar aquesta visió sinòptica del context en què es va desenvolupar el taller, cal afegir-hi com a darrer element la dificultat de determinar un diagnòstic clar de la situació del fenomen. Bona part de l'activitat policial en aquest àmbit fa referència a qüestions associades a l'epifenomen, a la seva expressió externa i pública. Però, de fet, encara falta disposar d'eines que permetin conèixer amb exactitud la seva evolució o, dit d'una altra manera, saber si la lluita és favorable: som davant d'un escenari de manteniment, de reducció o d'increment de la demanda? Quina serà l'evolució de les causes, els actors i les condicions que determinen el desenvolupament d'aquest fenomen? I en mirar de respondre a aquestes qüestions ens trobem amb la dificultat de mesurar l'abast del fenomen, amb la limitació d'haver d'avançar conscients de la pròpia ceguesa.

De manera breu, aquestes van ser les qüestions principals que hi havia al rerefons del taller i que van condicionar els objectius que es van plantejar i que es concretaven en:

- identificar les bones pràctiques en relació amb la lluita contra la violència de gènere
- detectar els problemes en aquest àmbit i les possibles solucions
- identificar avenços i fer propostes de futur en aquest àmbit

## 3. Les conclusions del taller<sup>34</sup>

Metodològicament, els treballs es van organitzar en tres grups que desenvolupaven, a partir d'unes pautes inicials, unes àrees temàtiques. Cada grup reflexionava individualment sobre la qüestió que els havia estat plantejada, comparava els mètodes dels diferents cossos policials i identificava bones pràctiques i àmbits a millorar. Després, en sessió plenària, s'exposaven les conclusions, que eren sotmeses a les reflexions de tots els participants fins a arribar a unes conclusions definitives. Els àmbits temàtics varen ser:

- La recollida de denúncies
- El seguiment i la protecció a la víctima
- L'organització dels serveis
- Els reptes de futur

Aquestes van ser les conclusions a què es va arribar en els diferents àmbits temàtics, unes conclusions que van ser fruit de la recerca de punts d'acord i que, per tant, no documenten allò en què es divergia o les propostes que es contraposaven.

### 3.1 La recollida de denúncies

En aquest primer àmbit es va proposar que es desenvolupessin temes relacionats amb la mateixa recollida de la denúncia, una reflexió sobre les habilitats socials i comunicatives dels agents que atenen les víctimes, que identifiquessin àmbits de millora en qüestions processals i legals, i, per acabar, que avaluessin punts forts i punts de millora entre la policia, la judicatura i la fiscalia. Les conclusions a què es va arribar van ser les següents:

#### 3.1.1 La denúncia

- Cal afavorir la qualitat dels atestats mitjançant diligències específiques per a denúncies de violència de gènere en els programaris de denúncies de cada cos, amb camps de lectura obligatòria que després es puguin eliminar del cos de la diligència si no es disposa d'aquesta informació. Aquests camps servirien de guia.

---

<sup>34</sup> En la redacció de les conclusions, he comptat amb la col·laboració d'en David Herrera.

- Per tal d'assegurar la incorporació de tota la informació necessària en el tractament processal de la violència de gènere, cal garantir que els policies que s'adrecin al lloc dels fets tinguin coneixement de les dades obligatòries que han d'obtenir. Per això es recomana elaborar materials tipus guia per als patrullers amb els aspectes més rellevants. Aquest aspecte és especialment important en aquells casos en què la víctima no vol denunciar, atès que permetrà redactar un bon ofici per remetre'l al jutjat.
- Es va identificar com una bona pràctica policial fer una breu entrevista a la víctima en el lloc dels fets, tenint cura d'evitar la victimització secundària, i aprofundir en la declaració un cop a les dependències policials.
- Cal tenir actualitzada, a totes les dependències que tinguin relació amb la víctima, una llista de telèfons i punts d'atenció a la víctima, encara que l'òptim seria tenir un únic telèfon on trobar tota aquesta informació.
- La informació per completar els ítems de la valoració de risc no només ha de procedir de la declaració de la víctima, sinó també d'altres fonts: inspecció ocular, compareixença dels agents, informació de l'autor, testimonis de les persones relacionades.
- Cal aconseguir que els qui recullen les denúncies siguin funcionaris amb una especialització mínima en matèria de violència de gènere.
- Els serveis jurídics i socials han d'informar correctament la víctima de les situacions que se li presentaran en el procés que inicia.
- Cal valorar la idoneïtat del moment en què la víctima interposa la denúncia. S'ha d'intentar sempre que els testimonis declarin amb immediatesa (en calent). No oblidar mai l'obligació de protegir.
- Hi ha d'haver instal·lacions que evitin la victimització secundària, sales adequades per a la dona i els fills. Els mitjans de transport s'han d'adequar als nens.
- La informació rellevant del cas s'ha de comunicar des d'un sistema integral a les sales operatives de comunicació perquè es pugui informar la patrulla que es dirigeix al lloc dels fets.

## 3.1.2 *Habilitats socials i comunicatives*

- Cal donar formació amb les pautes mínimes en tècniques d'entrevista a tots els funcionaris que tinguin contacte amb les víctimes (seguretat ciutadana, atenció ciutadana, policia judicial, etc.).
- Cal establir tècniques en la gestió d'emocions per als funcionaris que atenen les víctimes.

## 3.1.3 *Àmbits i millores en qüestions procesals i legals. Policia, judicatura i Fiscalia: què funciona i què podem millorar?*

- Cal potenciar l'accessibilitat i integració de les dades judicials per determinar el risc del cas i les mesures de protecció. La comunicació de les ordres de protecció s'ha de fer de forma automàtica entre els sistemes d'informació, tant quan s'estableixen com quan finalitzen. Cal simplificar la informació que figura en les diferents causes. Des dels jutjats s'ha de posar a disposició dels cossos policials tota la informació disponible per valorar el risc, seguint el protocol establert.
- Les mesures de protecció han de comportar menys greuge per a les víctimes i més per a l'autor.
- Les dates de les diferents mesures judicials han de ser precises (p. ex., mesures d'allunyament que finalitzen abans que les penes de presó; per tant, l'agressor que es troba en suspensió de la pena podria acostar-se a la víctima sense que això comportés la detenció).
- Totes les mesures judicials de protecció han de tenir data d'inici i de finalització.
- Cal potenciar la comunicació entre els cossos policials i la Fiscalia.
- Cal especificar els conceptes *ordre de protecció* i *mesura judicial d'allunyament*.
- Els jutges han d'aportar solucions amb mesures d'allunyament en sentència ferma i en cas de convivència de víctima i autor.

## 3.2 Seguiment i protecció a la víctima

En aquest segon àmbit, les qüestions plantejades van girar a l'entorn de la qüestió de l'assistència a la víctima i la seva protecció. Pel que fa a l'àmbit assistencial calia reflexionar sobre la coordinació interna a les organitzacions policials, la coordinació amb altres operadors públics i privats, i la intervenció policial i la segona victimització. En l'àmbit de protecció les àrees de reflexió plantejades van ser la qüestió de la valoració del risc i, en concret, quines eines i mecanismes de seguiment podien ser d'utilitat; el control de mesures cautelars i l'execució de penes com un factor imprescindible a l'hora de garantir la protecció efectiva de la víctima, i, en darrer lloc, com les noves tecnologies, i en concret els dispositius telemàtics, podien contribuir a fer més eficaç la protecció de les víctimes. Les conclusions a què es va arribar van ser les següents:

### 3.2.1 El seguiment de la víctima

- Hi ha profusió de protocols en matèria de violència que no han resultat tan efectius com seria desitjable. Tant amb els de coordinació interna com interinstitucionals s'ha d'establir una avaluació, valoració i integració de les instruccions i les normes implantades, per evitar la dispersió i aconseguir la unificació de criteris bàsics d'actuació.
- Es detecta la necessitat de coordinació i de transvasament d'informació, entre les diferents institucions i organismes actuants, en aquells casos de víctimes que es traslladen de domicili, bé siguin aquests canvis de caràcter permanent o ocasional, dins del territori nacional o moviments transfronterers, de forma quotidiana o com a transeünts (per raons de feina o altres tipus).
- Cal integrar la informació en una base informatitzada (possible tecnològicament i que s'hauria d'impulsar en altres instàncies), de manera que:
  - es compartissin, almenys, unes dades mínimes de cada una de les víctimes de violència de gènere, sense variar ni influenciar en els diversos procediments de treball ja establerts en les diferents institucions i/o organismes;
  - es contribuís a aconseguir una major eficiència dels recursos, aconseguint pal·liar la victimització secundària.

En aquest sentit, es va assenyalar que, en l'àmbit nacional, l'experiència amb la Base de Dades d'Assenyalaments Nacionals (BDSN) es pot agafar com a exemple valuós.

## 3.2.2 La protecció a la víctima

- Les diverses experiències dels cossos assistents mostren com l'automatització de processos permet un seguiment millor de les necessitats de protecció de la víctima, sempre que la informació sigui tan àmplia i actualitzada com sigui possible i que l'aboquin tots els actors implicats.
- És vital, per establir el nivell de risc adequat i la protecció idònia de la víctima, que s'integri en la valoració tota la informació que es té de l'agressor, procedent de qualsevol àmbit.
- En aquest sentit, s'apunta la importància del treball amb els agressors, entès com a mesura de garantia de protecció a la víctima. En una doble vessant:
  - D'una banda, donant-los informació adequada en relació amb el que suposen les mesures que se li han dictat, perseguint la dissuasió a cometre un nou acte de violència, a la vegada que se'ls fa prendre consciència del caràcter delictiu dels fets comesos.
  - D'altra banda, i des del punt de vista dels programes de tractament, buscant la finalitat de conscienciar i canviar les seves pautes de comportament.
- Com a punts que necessiten una millora immediata s'assenyala l'existència de seriosos problemes amb les comunicacions que arriben des de l'àmbit judicial al policial i penitenciari, com ara:
  - Dificultat per identificar fins quan es troba activa una mesura.
  - Dificultat per identificar les mesures imposades per violència de gènere que puguin tenir actives els penats que ingressen per altres delictes i que tenen sortides de presó, amb el consegüent risc per a les víctimes.
- Com a proposta de millora d'aquestes mancances es proposa que es demani al Ministeri de Justícia que:
  - codifiqui i informi amb rigor del temps de vigència de les diferents mesures imposades.
  - informi les institucions penitenciàries de l'àmbit del delicte si es tracta de violència de gènere o si recau sobre el penat per un altre delicte qualsevol mesura imposada en matèria de violència de gènere.



- l'obligació de comunicar les sortides penitenciàries a les víctimes l'han de portar a terme òrgans especialitzats en l'atenció a les víctimes. Seria desitjable que els organismes actuants col·laboressin per fixar criteris sobre mínims, sobre actuacions i sobre responsabilitats. S'ha d'avançar en un procediment conjunt, que aprofiti les possibilitats tecnològiques ja existents per a la finalitat que ens proposem: incrementar el nivell de seguretat i d'atenció a la víctima. Hi ha d'haver un compromís interinstitucional que, preveient les bones pràctiques existents i els canals automàtics d'informació, avanci en aquest sentit.
- Sobre els dispositius de teledetecció: és important que es parteixi de l'experiència que ja és té, per exemple, en institucions penitenciàries (des de l'any 2000). La implantació del protocol actual ha de desenvolupar-se en col·laboració amb tots els agents operants.
- Per acabar, cal apostar decididament pel desenvolupament d'eines i procediments que es basin en l'ús eficient de les noves tecnologies de gestió del coneixement (sistemes adaptatius i predictius).

### 3.3 L'organització dels serveis

En aquest tercer àmbit, les qüestions plantejades abordaven tres qüestions bàsiques: la importància dels espais físics en l'atenció de les víctimes, l'estructura de l'organització i, de manera més concreta, quins models organitzatius eren més adequats per garantir la coordinació interna i externa. Aquest punt, juntament amb el darrer àmbit (els reptes de futur), va ser el que va generar menys acords, per la qual cosa les conclusions, en ser de mínims, no van tenir ni l'extensió ni la profunditat de la resta de qüestions tractades. La qüestió de la gestió dels recursos especialitzats i la formació completava aquest àmbit de treball. Les conclusions a què es va arribar van ser les següents:

#### 3.3.1 Els espais físics

- Cal incorporar la perspectiva victimològica en el disseny dels espais físics.
- S'ha d'intentar que els elements facilitadors (espais adequats) es puguin donar en totes les institucions a les quals assisteix la víctima i implementar-ho transversalment.

- Cal homogeneïtzar els elements espacials tenint en compte les peculiaritats o particularitats de cada territori.
- S'ha de diferenciar amb claredat els espais destinats a temps d'espera dels d'atenció a la víctima i recollida de la denúncia, per garantir la confidencialitat. S'ha d'evitar sempre el contacte agressor-víctima. Cal valorar dins de les possibilitats la disponibilitat d'un espai lúdic reservat als menors que acompanyin la víctima.

### **3.3.2 L'estructura de l'organització**

- És important que existeixi una estructura de tota l'organització en xarxa, de forma que es promogui la col·laboració i la coordinació entre totes les institucions i els cossos policials.
- Hi ha d'haver transversalitat i coordinació entre les diferents institucions, i també a escala internacional.
- Cal sistematitzar els canals d'informació entre totes les forces de seguretat per a una millor protecció de la víctima.

### **3.3.3 La gestió dels recursos i la formació**

- Cal remarcar que, més enllà de l'existència de serveis especialitzats en violència de gènere, aquesta qüestió és competència de totes les forces de seguretat i de tota la seva estructura.
- Per tant, es considera necessària la formació, la sensibilització i la participació en el procés de tota l'estructura de l'organització. Depenent del moment del procés, hi actuaran les diferents unitats, de manera que caldrà fer la formació corresponent.
- La resposta policial ha de ser homogènia, independentment del moment o l'espai geogràfic.

## 3.4 Els reptes de futur

El darrer àmbit dedicat a avaluar l'evolució del fenomen va partir de la reflexió sobre la necessitat de trobar noves estratègies de prevenció a nou col·lectius, com el de joves o el d'immigrants; sobre l'assistència als menors en situació de risc; sobre la qüestió dels perfils criminològics dels agressors; sobre la perspectiva del fenomen, i, finalment, sobre la qüestió de l'autocura del professional.

### 3.4.1 Les noves estratègies de prevenció

Prevenció per a joves i menors:

- Cal fer intervencions en els centres escolars mitjançant plans coordinats per les diferents institucions.
- Aquests plans han d'involucrar tota la comunitat educativa, alumnes, professors i pares, mitjançant una intervenció continuada.

Prevenció per a estrangers:

- La prevenció i l'educació en igualtat amb col·lectius d'estrangers ha d'anar dirigida a homes i dones.
- Cal conèixer les claus culturals per poder adaptar l'actuació dels diferents serveis.
- És imprescindible informar mitjançant recursos adaptats a les necessitats de cada cultura.
- Cal establir xarxes d'ajuda als col·lectius d'immigrants mitjançant la formació de mediadors culturals.

### 3.4.2 Assistència al menor en situació de risc

- Cal estendre l'ajuda psicològica als menors que puguin estar en situació de risc, hagin estat testimonis o bé víctimes de la violència de gènere.
- S'ha d'incidir en l'actuació policial preventiva sempre que es sospiti que un menor està en situació de risc, posant-ho en coneixement del Ministeri Fiscal.

### **3.4.3 Perfils criminològics dels agressors**

- Cal analitzar els diferents sistemes estadístics de seguiment de la violència de gènere per detectar característiques comunes dels agressors, en cas que n'hi hagi.
- S'han d'analitzar les característiques dels agressors en casos d'alt risc i risc extrem per poder prevenir possibles episodis violents. Per a aquests casos, es pot buscar suport en els estudis que ja fan les institucions penitenciàries.

### **3.4.4 Prospecció del fenomen**

- S'ha d'intentar posar fi a la violència de gènere i minimitzar-ne els efectes a curt termini.
- Els mitjans o recursos policials disponibles s'han de gestionar eficientment per poder garantir la protecció de les víctimes.
- Cal fer un estudi de victimització que permeti conèixer millor el fenomen i les xifres reals sobre el nombre de dones que pateixen maltractament, així com les raons per les quals les dones no denuncien.

### **3.4.5 Autocura del professional**

- En la selecció de professionals que treballen directament i continuadament amb les víctimes de violència de gènere cal tenir en compte actituds i capacitats personals i psicològiques adequades per afrontar aquestes situacions.
- Cal facilitar als professionals que treballen directament amb víctimes de violència de gènere mitjans periòdics i continuats en el temps que els permetin descarregar la pressió psicològica, així com dotar-los d'estratègies i recursos per afrontar i controlar l'estrès.

# **Resilience of Cities to Terrorist and other Threats. Learning from 9/11 and further Research Issues<sup>35</sup>**

**Recensió de:  
Salvador Giné**

## **1. Introducció**

L'OTAN, dins del seu programa Ciència per la Pau i la Seguretat. Seguretat Ambiental, va organitzar el juliol de 2007 a Moscou el seminari Resistència de les estructures urbanes a les amenaces multiperilloses. Lliçons de l'11-S i temes d'investigació per a futurs treballs, que va reunir un bon nombre d'especialistes (enginyers estructurals i ambientals, químics, de gestió d'emergències, de planificació urbana o de protecció d'infraestructures crítiques —alguns de Rússia i l'antiga Europa de l'Est, països amb llarga tradició i experiència en avaluar i gestionar emergències). Aquest llibre és l'edició de les intervencions al seminari, que es va centrar en com fer front als riscos i amenaces (naturals, accidentals o terroristes) en un entorn urbà, avaluar-ne les conseqüències i donar una resposta adequada per respondre-hi i minimitzar-ne els efectes sobre la població.

El llibre es divideix en sis capítols: naturalesa i efectes de les possibles amenaces; foc i risc d'ensorrament d'estructures urbanes; propietats dels materials i disseny estructural; planificació i futures estratègies; sistemes d'avisos, i planificació de la resposta d'urgència, que tracten matèries fonamentals perquè els responsables, gestors i professionals de la seguretat coneguin des de com es va deformant l'estructura dels edificis, les dinàmiques de comportament dels fluxos de gent en una diversitat d'espais fins a l'aprofitament dels recursos tècnics i el desenvolupament de nous sistemes per gestionar les emergències en indrets complexos o remots.

---

<sup>35</sup> Fitxa bibliogràfica: PASMÁN, H.; KIRILLOV, I. (ed). *Resilience of Cities to Terrorist and other Threats. Learning from 9/11 and further Research*. 1a edició. 545 pàg. Dordrecht (Holanda): Ed. Springer. 2008. ISBN 978-1-4020-8488-1.

## 2. Què és *resilience* i la seva aplicació a les ciutats

Tot i que el diccionari conté l'entrada "resiliència",<sup>36</sup> pel context ens anirà millor indicar la definició que de *resilience* fa el llibre: "la capacitat d'adaptació a la tensió dels perills i l'habilitat de recuperar-se ràpidament dels seus impactes". Sota aquesta premissa, aparentment concisa, van apareixent de forma ordenada i profusa l'objectivització i la individualització dels perills, l'extracció dels paràmetres matemàtics de les hipotètiques conseqüències, les propostes i els suggeriments de com prevenir-los i les accions d'emergència que s'haurien d'establir com a resposta a un fet ja produït.

*Resilience of Cities...* se centra, igual com molta bibliografia recent, en les ciutats vistes com l'objectiu principal d'un terrorisme que busca la màxima rendibilitat dels seus actes a través de la causació del major dany possible als habitants, però també als poders econòmics, financers i d'infraestructures del país (Reed, 2008), infraestructures crítiques que mantenen o serveixen les ciutats —que són, entre d'altres, la provisió d'aliments, d'aigua, el clavegueram, els hospitals, les xarxes de comunicació, el teixit polític i els serveis governamentals que donen estabilitat social i ofereixen seguretat (Hyslop, 2007) —, i ha recuperat termes com *vulnerabilitat estratègica*, *arquitectura resistent als atacs* o *urbanisme defensiu*, desenvolupant, de forma discreta, sistemes de protecció de les ciutats per tal que puguin apaivagar i minimitzar les conseqüències d'un atemptat terrorista (Coaffee et al., 2009).

### 2.1 L'enginyeria calcula les amenaces i planifica com minimitzar-les

*Resilience of Cities...* ajuda a tenir una visió bastant àmplia de les vulnerabilitats de la nostra societat en punts concrets, la destrucció o el sabotatge dels quals produirien greus danys al desenvolupament normal del dia a dia —s'inclouen des de les xarxes informàtiques o les elèctriques fins als transports o la conducció d'aigua potable— i es posen exemples de mitigació dels danys per causes accidentals o terroristes. La diferència amb altres publicacions que determinen probabilitats d'ocurrència i nivells de danys d'acord amb diverses variables, com per exemple el recent i extens treball de Hafemeister (2007), és que, a diferència dels resultats del càlcul com a única valoració d'aquest, a *Resilience of Cities...* s'inclouen mesures per reduir i minimitzar aquests resultats, cosa que el fa un manual inicialment teòric, però d'una aplicació pràctica que no deixa pas indiferent.

---

<sup>36</sup> Al diccionari de la llengua catalana es defineix com la "resistència que presenten els sòlids al trencament per xoc" o la "capacitat d'un ecosistema de recuperar l'estabilitat en ésser afectat per perturbacions o interferències", mentre que en anglès és "la capacitat de retornar ràpidament a les bones condicions anteriors"

El llibre recomana augmentar la vigilància i la detecció electrònica per prevenir atacs o dissuadir potencials terroristes, i dona pistes de com es poden mitigar, de forma senzilla, els efectes d'una ona explosiva, com ara col·locar a les finestres cortines de niló llargues, les quals formen una bossa que absorbeix i amorteix la projecció dels vidres cap a l'interior (sistema emprat en edificis oficials de la Gran Bretanya), de com es protegeixen els edificis de forma passiva —amb perímetres de vegetació baixa que camufla les tanques resistents a la penetració de camions— o de com situar les entrades d'aire en llocs que no introdueixin cap a dins de l'edifici el fum ni els gasos inflamables.

Tot i que el llibre n' esmenta només els avantatges, la ràpida expansió de l'arquitectura “defensiva” a tot el món occidental i l'extensió de les noves mesures de seguretat (detectors de materials, “nassos” electrònics, enregistrament de la videovigilància dels carrers, control i restricció d'accés a certes àrees públiques, etc.) han fet sorgir els primers tocs d'atenció sobre fins a quin punt aquestes mesures amenacen l'essència mateixa de les ciutats (UN-Habitat, 2006), per la qual cosa caldria repensar on s'ha de situar el punt mitjà que equilibri les mesures de prevenció d'amenaques i les de llibertat personal, un debat que, pel que s'albira, restarà força viu en els propers anys.

Tornant al llibre, la descripció dels escenaris incidentals dels atemptats terroristes i l'evolució de les seves seqüències posteriors (gran energia o substàncies tòxiques que poden comprometre les aproximacions), la definició de zones radials segons la gravetat (zona d'impacte segur i causació de morts, de danys i de lesions, i de conseqüències menors), així com la identificació d'àrees crítiques i escenaris d'accions terroristes, proporcionen uns elements fonamentals per al coneixement i la reflexió sobre l'abast d'un atemptat greu en el mitjà urbà.

## 2.2 La simulació com a eina de planificació de les amenaces

Actualment hi ha eines molt sofisticades de simulació, com el RAMCAP Plus nord-americà.<sup>37</sup> Els programes de simulació incorporats a *Resilience of Cities...* són menys complicats però igualment efectius, donat que parteixen de dades empíriques (es contrasten fets simples en ordinador i en situacions reals per superposar-hi després els resultats) a partir de les quals es programen noves complexitats al model.

---

<sup>37</sup> La versió RAMCAP Plus, versió superior del RAMCAP, va ser desenvolupada a partir del 2002, després d'una reunió a la Casa Blanca de més de cent alts executius preocupats per la protecció estratègica dels Estats Units. RAMCAP és l'acrònim de *Risk Analysis and Management for Critical Asset Protection* (Anàlisi de Riscos i Direcció de la Protecció de Béns Crítics).

És molt profitosa la lectura del capítol dedicat a la simulació dels danys i les lesions en cas d'explosió d'un camió carregat de combustible enmig de la ciutat, i la definició d'un model vàlid per aplicar a les diferents seqüències i afectacions de la deflagració, establertes pel càlcul de l'impacte de l'explosió segons les distàncies, el tipus de combustible —gas, gasolina— i la densitat de població; la sistematització dels danys i les baixes humanes d'acord amb els perímetres d'afectació i, molt important, saber aprofitar tots els recursos de resposta existents.

En un altre capítol, els investigadors simulen amb estudiants el trànsit d'un grup de persones per diferents espais per adaptar-lo després, amb la simulació d'ordinador, a magnituds majors. La segmentació del rumb que individualment i col·lectivament prenen les persones i de les rutes que segueix una multitud donen pautes del comportament grupal i la seva elasticitat en diversos espais. És molt interessant l'exemplificació de com s'entrellacen diversos fluxos que convergeixen a la porta de sortida després de recórrer l'ampli vestíbul d'una estació o de quina és l'estructura interna i el moviment cinètic d'una multitud que camina per un carrer. Les gràfiques i els dibuixos que s'aporten al text donen molta informació per a una gestió adequada d'un “corrent” de gent, tant en evacuacions com en manifestacions.

L'èxit d'una bona gestió d'emergències, segons s'exposa al llibre, és el de no haver de crear nous sistemes, sinó aprofitar els disponibles. I què té, o hauria de tenir, un bon centre de coordinació? El punt de sortida ens l'assenyalen molt clarament: “les eines que s'usen actualment són molt bàsiques: veu, correus electrònics, missatges curts —SMS—, fax, telèfon i mapes de paper”.

Tot aquest sistema “antiquat” ha de ser substituït per sistemes de geoinformació, cartografia dinàmica i dades espacials que tinguin en compte els recursos de: intel·ligència, població, situació ambiental de l'entorn, informació cadastral, incidents, transports, infraestructures crítiques i factors culturals, perquè davant una emergència es processi i s'analitzi tota la informació en un espai de temps breu per tal de conèixer tot el ventall de casos a què cal fer front.

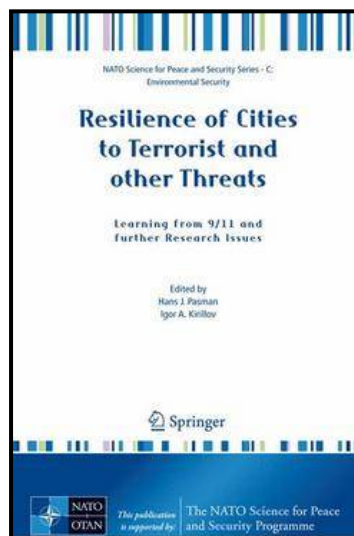
El que vénen a dir és que “cal disposar de la informació correcta en el temps correcte”, que la informació exhaustiva arribi, depurada i analitzada, als equips desplaçats al lloc dels fets (transmesa de forma segura i amb bona qualitat) i que els equips de comunicació suportin la multiplicitat i el pes de la transmissió de dades, tant als equips en horitzontal (al mateix nivell de decisió i que necessiten disposar ràpidament de la darrera informació, donat que al lloc estan sota pressió) com en vertical (comunicació amb el comandament).



En resum, tenim un bon llibre que constantment ens il·lustra amb valuoses dades deductives de com les ciutats poden veure's afectades pels riscos i les amenaces, i dels nivells de dificultat o gravetat en una pluralitat de supòsits, i que ens guia en les nocions de com han de funcionar i s'han de gestionar les emergències. Tot aquest compendi, explicat per experts que busquen donar un sentit pràctic als resultats teòrics, serà útil a tots els que planifiquen o participen en la resposta als riscos i a les amenaces per estar millor capacitats per prevenir-los i respondre-hi en les millors condicions.

## Bibliografia bàsica

PASMAN, H.; KIRILLOV, I. (ed). (2008). *Resilience of Cities to Terrorist and other Threats. Learning from 9/11 and further Research Issues*. Springer.



## Bibliografia complementària

COAFFEE, J.; MURAKAMI, D. i ROGERS, P. (2009). *The Everyday Resilience of a City. How Cities Respond to Terrorism and Disaster*. Palgrave Macmillan.

HAFEMEISTER, D. (2007). *Physics of societal issues: calculations on national security, environment, and energy*. Springer.

HYSLOP, M. (2007). *Critical Information Infrastructures*. Springer.

REED, D. (2008). "Beyond the War on Terror: Into the Fifth Generation War and Conflict". *Studies in Conflict and Terrorism*. Vol 31 (684-722).

UN-Habitat (2006). "State of the World's Cities 2006/07". United Nations Human Settlement Programme.

<<http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=2101>> [Consulta: gener 2010]

## Col·labora amb *Apunts de Seguretat*!

La revista *Apunts de Seguretat* vol contribuir a ampliar els coneixements dels professionals de la seguretat sobre temàtiques d'especial interès i també a enfortir els lligams i la col·laboració entre responsables polítics i tècnics i especialistes del món acadèmic, social i policial.

Pel que fa als temes sobre els quals es poden presentar **propostes d'article**, es consideren especialment rellevants les aportacions sobre el crim organitzat, l'àmbit penitenciari, els canvis jurídics o legislatius, la violència masclista, les bandes juvenils, el terrorisme o l'organització de la convivència i el civisme i els efectes previstos o reals sobre la seguretat. També, els que afrontin des de noves perspectives d'anàlisi dades estadístiques o policials o n'aportin de noves. El consell de redacció també resta obert a altres temes que en moments determinats poden tenir un interès prioritari per a la seguretat de Catalunya.

En tots els casos, es demana que l'anàlisi s'orienti a afavorir una tasca diària més eficaç i eficient dels professionals de la seguretat, tant des d'un punt de vista preventiu com reactiu, i lligant l'anàlisi teòrica amb el vessant d'aplicació pràctica. I que, en la mesura que sigui possible, porti reculls de bones pràctiques i/o propostes de millora. En aquest sentit, és útil tenir present que la revista s'adreça principalment als comandaments dels cossos i forces de seguretat de Catalunya i als alcaldes i regidors dels municipis catalans.

Les persones que hi vulguin col·laborar amb un article han de fer arribar a la secretaria de redacció ( [apuntsdeseguretat@gencat.cat](mailto:apuntsdeseguretat@gencat.cat) ), en suport electrònic, un resum d'unes 150 paraules dels continguts que hi volen desenvolupar, juntament amb la fitxa següent correctament emplenada. Si l'article que proposen és seleccionat per a properes edicions de la revista, la secretaria de redacció hi contactarà per informar-les dels terminis i condicions d'entrega i confirmar la seva disponibilitat.

Una altra forma de col·laborar amb la revista és fent-hi arribar **suggeriments de millora** sobre el treball fet i/o **propostes de temes concrets a abordar o de textos fonamentals** sobre la seguretat dels quals es considera que caldria fer difusió a Catalunya.

## Fitxa de col·laboradors/ores *Apunts de Seguretat*

### Dades personals

Nom i cognoms:	
Centre de treball:	
Càrrec:	
Adreça electrònica:	
Telèfon de contacte:	

### Dades de la col·laboració

**Dels següents apartats, emleneu només aquell/s que correspongui/n segons el tipus de col·laboració que proposeu.**

#### 1. Si voleu publicar un article

Títol sinòptic de l'article proposat:	
Paraules clau de l'article proposat:	
Resum de continguts (10-15 línies)	
S'ha publicat anteriorment?	
Quan i on s'ha publicat?	

#### 2. Si voleu proposar millores

Suggestiment 1:	
Suggestiment 2:	

#### 3. Si voleu proposar algun text bàsic del qual convé fer difusió (prèvia traducció, si cal)

Títol:	
Autor:	
Tipus de text (llibre, capítol, etc.)	
Referència bibliogràfica:	
Motiu pel qual se'n recomana la difusió a través d' <i>Apunts de Seguretat</i> :	

### **Revista *Apunts de Seguretat***

Secretaria de redacció  
 Gabinet de la Secretaria de Seguretat  
 Dept. d'Interior, Relacions Institucionals i Participació  
 Passeig de Sant Joan 39-41, Palauet, 3a planta  
 Tel.: 93 551 25 23  
 A/e: [apuntsdeseguretat@gencat.cat](mailto:apuntsdeseguretat@gencat.cat)



# Apunts de seguretat



Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior,  
Relacions Institucionals i Participació  
**Secretaria de Seguretat**

**secretaria de redacció:**

**Ferran Alonso**  
**Rosa Mur**  
**Elisenda López** [apuntsdeseguretat@gencat.cat](mailto:apuntsdeseguretat@gencat.cat)