

El projecte OISIN II: una aproximació a l'avaluació dels programes de policia de proximitat

AUDREY RABOT

Investigadora del projecte OISIN II a l'Estat espanyol

185

1. INTRODUCCIÓ

L'Escola de Policia de Catalunya ha pres part en el projecte OISIN II¹ de «Recerca d'una metodologia comuna d'avaluació de l'impacte de les reformes de policia de proximitat»,² dirigit, coordinat i cofinançat per l'Institut d'Estudis Superiors de Seguretat Interior (IHESI) de París. El projecte associa quatre equips d'investigació compostos per experts universitaris i policies per fer l'inventari, i després l'anàlisi, dels mètodes d'avaluació de les reformes de policia de proximitat a quatre països: Bèlgica, Espanya, França i els Països Baixos.

L'objecte de la investigació és analitzar, d'una banda, l'impacte de la policia de proximitat sobre la seguretat i el benestar de la societat i, d'una altra, l'eficiència dels programes de reforma de la policia, és a dir, fins a quin punt l'organització policial assoleix els seus objectius. Així mateix, la investigació té el propòsit d'intentar treure un ensenyament comú més enllà dels contextos nacionals, mitjançant l'anàlisi d'experiències locals en les quals indicadors de *performance* han estat engegats i reconeguts com a pertinents per mesurar el grau de realització dels objectius.

1. OISIN II és un dels programes impulsats per la Unió Europea per ajudar les autoritats nacionals dels països membres, professionals, universitaris i organitzacions no governamentals a cooperar a escala europea en l'àmbit de justícia i afers interiors. A la pràctica, el projecte OISIN reuneix quatre categories d'accions (formació, familiarització amb la legislació i els procediments operacionals d'altres països, intercanvi de personal de formació i d'informació sobre temes operacionals, operacions conjuntes, anàlisi d'informes, investigació científica sobre la policia...). Des de l'1 de gener de 2003, cinc programes, entre ells OISIN II, han estat reunits en un programa marc, l'AGIS.

2. El concepte de policia de proximitat (*community policing*) és polisèmic i reflecteix diversos models de treball policial (per exemple, a Holanda, coexisteixen tres models de *community policing*). Tanmateix, la definició unificada que contenen les conclusions del projecte es refereix als mitjans generals que té la policia de proximitat per arribar als seus objectius externs, que són semblants als de la policia «tradicional»: disminució de la delinqüència i del sentiment d'inseguretat. Aquests mitjans, que difereixen bastant dels de la policia «tradicional», són els següents: la prevenció, la mediació, el contacte amb la població i la cooperació amb altres institucions públiques o privades (a *Résumé exécutif*, París, setembre de 2003).

2. METODOLOGIA

2.1 Disseny de la investigació

Després d'una primera reunió entre els quatre equips, amb el propòsit de definir, precisament, el contingut de la investigació, es va elaborar una graella d'anàlisi per cenyir els treballs, donar-los una estructura comuna i garantir, en la mesura que fos possible, que els resultats es poguessin comparar. En efecte, calia que l'informe final no fos la suma de quatre monografies, sinó una síntesi dels sabers recollits als quatre països.

La graella, que no pretén ser exhaustiva i que s'ha d'adaptar al cas de cada país, està composta per cinc blocs de preguntes sobre diferents aspectes de les reformes dutes a terme en els respectius països:

- a) problemes generals de la investigació avaluadora;
- b) síntesi de les investigacions sobre l'eficàcia de la policia en general als quatre països;
- c) intent de metaavaluació de les investigacions específiques sobre la policia de proximitat a cada país;
- d) mesurament de les reformes: objectius, implementació, impacte;
- e) conclusions i aspectes que cal tenir en compte per a futures investigacions.

2.2 Problemàtica espanyola entorn del model de policia de proximitat

Des d'un punt de vista general, es nota, en el cas d'Espanya, una absència de dispositius concrets d'avaluació dels programes de policia de proximitat: no hi ha cap estudi que avaluï la policia de proximitat en l'àmbit nacional o autonòmic, i aquesta ha estat l'objecte de molt pocs estudis, en part a causa de la història espanyola.

En efecte, l'atracció pel model de policia de proximitat va aparèixer els anys vuitanta, amb la transició democràtica. Es justificava per la necessitat, per a la policia, d'adquirir nous valors i una nova legitimitat, en un context de crisi social, d'augment constant de la delinqüència i de fracàs de les respostes tradicionals per satisfer les demandes de seguretat de la població. Enfront d'aquesta conjuntura, el model va començar a ser una referència constant en tots els àmbits d'administració —nacional, regional i local. El model va ser idealitzat i la competitivitat, més o menys explícita, entre els cossos policials va afavorir una mena de cursa per veure qui ofería el model més avançat de proximitat. Aquest context ha impedit que es fes una reflexió real sobre el model de policia de proximitat i qualsevol plantejament crític era considerat una heretgia o part d'una conspiració antide-mocràtica i reaccionària. Per consegüent, no ha estat possible ni tan sols fer una anàlisi seriosa sobre la influència d'aquest model de policia en la delinqüència.

Per tant, després d'un inventari de tota la literatura existent sobre policia de proximitat i l'avaluació en el context espanyol, ha calgut completar les dades disponibles amb una investigació de tipus qualitatiu, amb entrevistes adaptades a aquest estudi amb responsables i representants de distintes institucions.

En primer lloc, s'han fet entrevistes amb comandaments dels distints cossos de policia (Cos Nacional de Policia, Mossos d'Esquadra i policies locals) per conèixer la seva versió del desenvolupament de les reformes, la seva concepció de proximitat i la seva opinió sobre els diversos projectes de policia de proximitat engegats. Així mateix, ha calgut conèixer l'opinió dels sindicats de policia. També ha estat útil entrevistar-se amb policies «de carrer», en contacte directe amb els ciutadans, per conèixer la seva versió de la «proximitat». D'altra banda, les enquestes de victimització constitueixen un dels instruments per intentar mesurar l'impacte del treball de la policia sobre la societat; per això també ens hem entrevistat amb els dissenyadors de les enquestes de seguretat pública de Catalunya. Finalment, era important entendre el punt de vista polític de les persones que prenen part en el disseny de les polítiques de seguretat.

No obstant això, les enquestes de tipus qualitatiu tenen límits i si els entrevistats han estat escollits per l'interès dels seus coneixements de camp sobre el tema, el nombre forçosament limitat d'entrevistes obliga a mantenir certa distància envers els resultats.

2.3 Delimitació de la investigació

L'exemple d'introducció d'un cert model de policia de proximitat, alhora particularment ambiciós i implementat a gran escala, és el Pla Policia 2000.³ L'anàlisi s'ha centrat principalment entorn d'això, per després contrastar-lo amb les experiències en l'àmbit de les policies autonòmiques (els Mossos d'Esquadra a Catalunya) i locals (la Guàrdia Urbana de Barcelona i la Policia Municipal de Sant Boi de Llobregat).

A continuació, es donaran algunes de les conclusions generals en l'àmbit metodològic tretes de l'anàlisi de la implementació d'aquests programes de policia de proximitat a Espanya i els aspectes que cal tenir en compte per a futures investigacions.

3. CONCLUSIONS GENERALS DEL PROJECTE

3.1 Els límits dels instruments tradicionals per avaluar la policia de proximitat

Els principals instruments d'avaluació de la policia de proximitat són els indicadors tradicionals de mesura de l'activitat policial, les estadístiques policials

3. El Pla Policia 2000, projecte estrella del Cos Nacional de Policia des de l'arribada al Govern del Partit Popular, va ser iniciat el 1996, amb el pla «Policia de Proximitat», implementat per etapes a partir de 1998 i posat en marxa oficialment el 1999. Aplicat en un context de fenomen global de transformació profunda de l'Administració pública a Espanya, seguint les teories neoliberals, s'ha presentat com la base ideològica de les grans reformes que calia realitzar al Cos per modernitzar-lo i fer-lo més eficaç en la lluita contra la inseguretat i la delinqüència. Es considerava que els policies s'havien allunyat del carrer i dels ciutadans, que s'havien burocratitzat excessivament els procediments i que no hi havia cap mena de motivació entre els professionals. No obstant això, aquesta reforma havia madurat abans de 1996, perquè els distints governs socialistes havien intentat diverses vegades operar un acostament entre policia i població. El primer intent d'implantació d'un model de proximitat d'àmbit nacional es va fer el 1982, el segon, el 1985, seguit d'un nou pla el 1994, i tots han conegut resultats mitigats. Pérez Pérez, 2001.

sobre la delinqüència. Ara bé, aquests estan poc adaptats per avaluar l'activitat de la policia de proximitat, l'eficàcia de la qual es basa, en bona mesura, en la qüestió de la qualitat de la seva relació amb la població, mentre que aquesta relació sembla secundària per a la policia criminal.⁴

D'altra banda, les estadístiques policials sobre la delinqüència constitueixen, inevitablement, un instrument aproximatiu per a l'avaluador, perquè han estat dissenyades per a la policia i per la policia, segons uns paràmetres que interessin aquesta institució, i és difícil basar una avaluació en un instrument que ha estat construït amb un altre propòsit.

Així mateix, es pot qüestionar la pertinència del paper de la policia pel que fa a mesurar la delinqüència quan, al mateix temps, és l'òrgan encarregat de plantar-li cara. Així, cal interrogar-se sobre els resultats oficials del Pla Policia 2000, que utilitza tècniques del *management* modern, com la direcció per objectius i un sistema d'incentiu econòmic basat en la productivitat. Per mesurar la productivitat de cada policia, es mira la disminució o l'augment de les estadístiques de delinqüència en cada districte. Si la taxa de delinqüència ha baixat en una comissaria, l'augment de la retribució pot arribar a un 15% del sou base.

Els anys 1999-2000 hi va haver una baixada vertiginosa de la delinqüència (gairebé un 7%), fet que podria correspondre a una manipulació de les estadístiques de delinqüència.⁵

La conseqüència concreta d'aquest sistema és la important posada en dubte de les dades sobre la delinqüència dels anys 1999-2000, i l'any següent s'aprecia un augment molt fort de les estadístiques de delinqüència. Segons l'Observatori de Seguretat Pública, les infraccions penals han augmentat un 10% l'any 2001.⁶

De fet, una operació que tendeix a millorar l'eficàcia del servei hauria de traduir-se, lògicament, en un augment de la taxa de delinqüència: quan existeix un projecte de reforma en el sentit d'un augment de l'activitat policial, les estadístiques delictives augmenten inevitablement en un primer moment. Per consegüent, si aquestes poden ser un instrument vàlid per avaluar certs programes, la qüestió és saber com utilitzar aquestes dades, a curt, mitjà o llarg termini.

D'altra banda, sense parlar de la xifra negra de la delinqüència, les estadístiques de la policia només reflecteixen una part dels fets, sense oferir cap panorama exhaustiu de la realitat delictiva oficial, per diverses raons.

El sistema de recollida de la informació té dificultats tècniques a causa de la manca d'informacions en certs dominis i de l'ús de codis genèrics en uns altres.

Les dades oficials no reflecteixen la distribució territorial de la delinqüència. Aquesta només es mesura en l'àmbit estatal i no hi ha cap coordinació entre els instruments de mesura nacional, autonòmics i dels municipis grans. Per consegüent, les dades fetes públiques pel Ministeri de l'Interior impedeixen realitzar una anàlisi aprofundida de la distribució territorial dels delictes a Espanya.

4. Monjardet 1995.

5. Centre d'Investigacions Sociològiques, 1999.

6. Observatori de Seguretat Pública, 2002.

3.2 La necessitat de criteris de mesura exògens per analitzar les reformes

Quant a les enquestes d'opinió pública, es pot dir que completen els sistemes d'indicadors de la policia i mesuren l'impacte final dels seus serveis.

No obstant això, hi ha molt poques enquestes específiques sobre la policia a escala estatal. D'altra banda, les enquestes de victimització sofreixen d'una metodologia insuficient i realitzen sovint una homogeneïtzació artificial de tot el territori d'un país.

Així mateix, cal tenir en compte el fet que la població entrevistada no distingeix entre les activitats de rutina de la policia i les accions noves, vinculades a un programa especial d'intervenció. Això impedeix considerar aquestes enquestes com un instrument capaç de mesurar l'impacte diferenciat de la *performance* policial (ni l'eficàcia, ni l'eficiència),⁷ sinó només mesurar el fet que la població es considera víctima, és a dir, la construcció social o la percepció de l'entrevistat.

Per contra, poden constituir un instrument d'avaluació indirecta, no de l'eficàcia, sinó del mateix sistema: si s'engega una estratègia per respondre a certs problemes o certes pors expressades en les enquestes de victimització, caldria, a mitjà termini, veure una avaluació d'aquestes enquestes, al marge que es pugui dir que l'estratègia ha fracassat o que la comunicació amb la població no ha estat bona.

Es pot dissenyar un sistema d'indicadors fiables que permetin fer una avaluació de l'aportació de la policia a un programa de proximitat.

Per obtenir una avaluació òptima, convindria analitzar tots els indicadors en el marc d'una investigació especial, quasi experimental. Consistiria a comparar, gràcies a un grup de control, els efectes de dues estratègies policials distintes en dos sectors geogràfics distintes, però comparables des del punt de vista sociològic. Una mostra aleatòria podria ser utilitzada en dos municipis que aplicarien dues estratègies policials distintes, la qual cosa comportaria que, en paral·lel, la situació dels dos sectors es mantingués relativament estable durant tota la durada de la investigació. L'anàlisi consistiria a mesurar abans i després de posar en marxa les estratègies respectives. Ara bé, una posada en marxa d'aquesta mena d'enquestes qualitatives demana temps (almenys dos anys), molts mitjans, així com una forta voluntat política, la qual cosa fa que la seva realització sigui poc realista a curt termini. És possible, aleshores, buscar models d'avaluació i de gestió més simples, tant des del punt de vista econòmic com polític.

Per a què l'avaluació sigui operacional, ràpida i poc costosa, caldria cercar altres instruments. Es podrien utilitzar les dades internes de la policia, tenint present que mostren, no pas les taxes de delinqüència, sinó l'activitat interna de la policia, és a dir, les activitats registrades abans i després de la implementació del

7. L'eficàcia (*effectiveness*) està constituïda pels resultats del dispositiu engegat, efectes concrets com ara la disminució de tal delinqüència o de tal aspecte del sentiment d'inseguretat. En canvi, l'eficiència (*efficiency*) es mesura tractant d'analitzar el procés d'engedada real, amb l'objecte d'esbrinar en quina mesura els objectius inicials són susceptibles de ser assolits; per exemple, en quina mesura el segment de població a qui anava destinada l'acció en les proclamacions d'intenció se n'ha beneficiat. Ocqueteau; De Calan. A: Ferret; Ocqueteau, 1998, p. 129.

projecte. D'aquesta manera, es pot avaluar els canvis engegats pel projecte dins de la policia i que precedeixen l'impacte extern del programa.

D'altra banda, l'ús d'un mètode de tipus qualitatiu per mitjà d'entrevistes ha de completar els altres instruments d'avaluació.

Es poden buscar sistemes d'avaluació externs, per consegüent independents, a càrrec d'universitaris o per un sistema d'enquestes l'objecte precís dels quals seria l'avaluació i no pas la mesura de la victimització. Es podria retenir un petit nombre d'indicadors clars, cadascun amb un pes determinat. Sempre es pot tenir en compte el fet que la voluntat política és fonamental per a què l'avaluador pugui accedir a les dades internes que permeten avaluar una institució opaca, com ara la policia.

3.3 La rellevància de l'àmbit local per poder avaluar programes de proximitat

La implementació d'un programa de policia de proximitat requereix canvis importants en l'organització policial. En general, l'objecte dels canvis en l'organització tracta de fer el treball policial sobre un territori i una població restringits, descentralitzar les responsabilitats en l'organització i promoure un acostament de «resolució dels problemes».

Ara bé, en l'àmbit estatal aquests elements són més problemàtics d'engegar.

Fins i tot en una sola ciutat, difícilment es pot aplicar una política de seguretat única i homogènia: són polítiques distintes d'acord amb la delinqüència de cada districte. Per consegüent, les experiències de programes de prevenció mitjançant una estratègia de policia de proximitat són més fàcils d'implementar a escala local.

De fet, el vincle entre policia local i policia de proximitat és evident, perquè les policies locals formen part de les administracions més properes als ciutadans, els ajuntaments, els quals, al mateix temps que es consideren les administracions més febles, tenen l'avantatge del contacte quotidià amb ells. Aquest contacte constitueix una empenta important per a una administració. L'escala de treball dels policies locals és, així mateix, favorable als acords de col·laboració amb els altres serveis públics d'una ciutat. De fet, les primeres experiències de policia de proximitat a Espanya es van fer en el marc de la policia local, el setembre de 1981, a l'Ajuntament de Madrid.

D'altra banda, nombrosos documents oficials parlen de les policies municipals com una referència per al model de policia de proximitat.⁸

A Espanya hi ha certa reivindicació, tant per part dels policies locals com dels nacionals o autonòmics, per una divisió de les tasques de la policia sobre el territori. La policia local s'encarregaria de les missions vinculades a la policia comunitària, a les quals s'adapta més fàcilment, i les policies nacionals o autonòmiques

8. Com per exemple el pla *Policia de Barrio* (1987) i el *Pla de lluita contra la delinqüència* (2002), on es troben nombroses referències a la policia de barri i de proximitat, considerada com a figura pròpia de les policies municipals.

gestionarien principalment missions d'investigació i de repressió. Aquesta divisió permetria, segons ells, una millor *performance* del treball policial i facilitaria l'avaluació a escala local amb criteris adaptats a l'entorn.

3.4 La importància d'una definició clara del referent per a l'avaluació

Per a què tingui sentit, l'avaluació cal que es refereixi a un model de treball policial les característiques del qual han estat clarament definides a l'inici. D'altra banda, s'ha d'aclarir des del començament les finalitats de l'avaluació i assignar-li objectius específics d'acord amb el referent, amb els objectius de la reforma i amb l'entorn. Ara bé, a Espanya, la policia de proximitat ha constituït més aviat un calaix de sastre, amb el risc de provocar la confusió, alhora, entre la població i la mateixa organització policial, quant al veritable objectiu perseguit.

Si les prioritats d'implementació dels primers projectes de policia de proximitat, els anys vuitanta, eren millorar la qualitat de vida, la relació entre policia i societat i el *problem-solving*,⁹ l'objectiu dels nous programes, entre ells el Policia 2000, se centra en la qüestió de la lluita contra la delinqüència i en un context de reducció dels pressupostos.

Té com a conseqüència una implantació imperfecta en el cas de Policia 2000 i, a llarg termini, hi ha un risc d'abandó d'aquest concepte més «democràtic» de la policia, perquè ha mancat haver pogut definir els seus conceptes i el veritable objectiu perseguit.

BIBLIOGRAFIA

- BRODEUR, J.P.; MONTJARDET, D. «Connaître la police: grands textes de la recherche anglo-saxonne». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Hors série, Paris, 2003.
- CANTERO, S. «La Policía de proximidad ya camina», *Policía*, n.º 159, 1997, p. 20-25.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS DE LA POLICÍA. Dirección General de la Policía, 1999, *La Policía auditada*, documento interno.
- DÍAZ-PINTADO MORADELA, P. «Policía 2000: ventana al futuro», *Policía* n.º 144, enero, 2000, p. 17-51.
- DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA. *Manual de la Policía de Barrio*, Madrid, 1987.
- FERRET, J.; OCQUETEAU, F. (dir.) «Evaluer la police de proximité? Problèmes, concepts, méthodes», *La documentation française*, Paris, 1998.
- FERRET, J.; MAFFRE, P. «L'usage de la notion de police de proximité en Espagne: indice d'une mutation inachevée». *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n.º 39, 2000, p. 77-101.
- MONTJARDET, D. «Evaluer, certes, mais quelle police?». *Colloque sur l'évaluation de la performance policière*. Montréal, 1995.

9. Goldstein. A: Brodeur, Monjardet (D.), 2003.

OBSERVATORIO DE SEGURIDAD PÚBLICA. «Programa Policía 2000: El final de un invento o el fracaso de una operación», *Boletín del Instituto de Estudios de Seguridad y Policía*, n.º 9, enero, 2002.

MINISTERIO DEL INTERIOR. *Anuarios estadísticos*, <http://www.mir.es/catalogo.htm#peri>

MINISTERIO DEL INTERIOR. Plan de Lucha contra la delincuencia, www.mir.es/oris/variros/Plan%20contra%20la%20delincuencia.pdf, 2002,

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