

El proyecto OISIN II: una aproximación a la evaluación de los programas de policía de proximidad

AUDREY RABOT

Investigadora del proyecto OISIN en España

195

1. INTRODUCCIÓN

La escuela de Policía de Cataluña ha tomado parte en el proyecto OISIN II¹ de «Búsqueda de una metodología común de evaluación del impacto de las reformas de policía de proximidad»,² dirigido, coordinado y cofinanciado por el Instituto de Estudios Superiores de Seguridad Interior (IHESI) de París. El proyecto asocia cuatro equipos de investigación compuestos por expertos universitarios y policías para hacer el inventario, luego analizar, los métodos de evaluación de las reformas de policía de proximidad en cuatro países: Bélgica, España, Francia y los Países Bajos.

El objeto de la investigación es analizar, por una parte, el impacto de la policía de proximidad sobre la seguridad y el bienestar de la sociedad, y por otra parte, la eficiencia de los programas de reforma de la policía, es decir hasta qué punto la organización policial alcanza sus objetivos. Asimismo, la investigación tiene el propósito de

1. OISIN II es uno de los programas impulsados por la Unión europea para ayudar las autoridades nacionales de los países miembros, profesionales, universitarios y organizaciones no gubernamentales a cooperar a un nivel europeo en el ámbito de justicia y asuntos interiores. En práctica, el proyecto OISIN reúne cuatro categorías de acciones (formación, familiarización con la legislación y los procedimientos operacionales de otros países, intercambio de personal de formación y de información sobre temas operacionales, operaciones conjuntas, análisis de informes, investigación científica sobre la policía...). Desde el 1 de enero de 2003, cinco programas, entre ellos OISIN II, han sido reunidos en un programa-marco, AGIS.

2. El concepto de «policía de proximidad» (*community policing*) es polisémico y refleja varios modelos de trabajo policial (por ejemplo, en Holanda, coexisten tres modelos de *community policing*). Sin embargo, la definición unificada expuesta en las conclusiones del proyecto se refiere a los medios generales que tiene la policía de proximidad para alcanzar sus objetivos externos, que son semejantes a los de la policía «tradicional»: disminución de la criminalidad y del sentimiento de inseguridad. Estos medios, que difieren bastante de los de la policía «tradicional», son los siguientes: la prevención, la mediación, el contacto con la población, el partenariado con otras instituciones privadas o públicas (en *Résumé exécutif*, París, septiembre 2003).

intentar sacar enseñanza común más allá de los contextos nacionales, mediante el análisis de experiencias locales en las cuales indicadores de «*performance*» han sido puestos en marcha y reconocidos como pertinentes para medir el grado de realización de los objetivos.

2. METODOLOGÍA

2.1 Diseño de la investigación

Después de una primera reunión entre los cuatro equipos, con el propósito de definir precisamente el contenido de la investigación, se elaboró una parrilla de análisis para ceñir los trabajos, darles una estructura común y garantizar, en la medida de lo posible, que los resultados se pudieran comparar. En efecto, era preciso que el informe final no fuera la suma de cuatro monografías, sino una síntesis de los saberes recogidos en los cuatro países.

La parrilla, que no pretende ser exhaustiva y se tiene que adaptar al caso de cada país, está compuesta por cinco bloques de preguntas sobre distintos aspectos de las reformas llevadas a cabo en los respectivos países:

- a) problemas generales de la investigación evaluativa;
- b) síntesis de las investigaciones sobre la eficacia (*effectiveness*) de la policía en general en los cuatro países;
- c) intento de meta-evaluación de las investigaciones específicas sobre la policía de proximidad en cada País;
- d) medición de las reformas: objetivos, implementación, impacto;
- e) conclusiones y aspectos a tener en cuenta para futuras investigaciones.

2.2 Problemática española en torno al modelo de policía de proximidad

Desde un punto de vista general, se nota, en el caso de España, una ausencia de dispositivos concretos de evaluación de los programas de policía de proximidad: no existe ningún estudio de evaluación de la policía de proximidad en el ámbito nacional o autonómico, y ésta ha sido el objeto de muy pocos estudios, en parte a causa de la historia española.

En efecto, la atracción para el modelo de policía de proximidad apareció en los años ochenta, con la transición democrática. Se justificaba por la necesidad para la policía de adquirir nuevos valores y una nueva legitimidad, en un contexto de crisis social, aumento constante de la delincuencia y fracaso de las respuestas tradicionales para satisfacer las demandas de seguridad de la población. Frente a esta coyuntura, el modelo empezó a ser una referencia constante a todos los niveles de administración, nacional, regional y local. Fue idealizado, y la competitividad, más o menos explícita, entre los cuerpos policiales favoreció una especie de carrera para ver quién ofrecía el modelo más avanzado de proximidad. Este contexto ha impedido que se hiciera una reflexión real sobre el modelo de policía de

proximidad, cualquier planteamiento crítico siendo considerado una herejía o parte de una conspiración antidemocrática y reaccionaria. Por consiguiente, no ha sido posible ni tan sólo hacer un análisis serio sobre la influencia de este modelo de policía en la delincuencia.

Por lo tanto, después de un inventario de toda la literatura existente sobre policía de proximidad y evaluación en el contexto español, ha sido necesario completar los datos disponibles con una investigación de tipo cualitativo, con entrevistas con responsables y representantes de distintas instituciones adaptadas a este estudio.

En primer lugar, se han hecho entrevistas con mandos de los distintos cuerpos de policía (Cuerpo Nacional de Policía, Mossos d'Esquadra y policías locales) para conocer su versión del desarrollo de las reformas, su concepción de la proximidad y su opinión sobre los diversos proyectos de policía de proximidad puestas en marcha. Asimismo era necesario conocer la opinión de los sindicatos de policía. También ha sido útil entrevistarse con policías «de la calle», en contacto directo con los ciudadanos para conocer su versión de la «proximidad». Por otra parte, las encuestas de victimización constituyen uno de los instrumentos para intentar medir el impacto del trabajo de la policía sobre la sociedad; por eso, también nos hemos entrevistado con los diseñadores de las encuestas de seguridad pública de Cataluña. Finalmente, era importante entender el punto de vista político de las personas que toman parte en el diseño de las políticas de seguridad.

Sin embargo, las encuestas de tipo cualitativo tienen límites, y si los entrevistados han sido escogidos en función del interés de sus conocimientos de campo sobre el tema, el número forzosamente limitado de entrevistas obliga a mantener cierta distancia frente a los resultados.

2.3 Delimitación de la investigación

El ejemplo de introducción de un cierto modelo de policía de proximidad a la vez particularmente ambicioso e implementado a gran escala siendo el Plan *Policía 2000*,³ el análisis se ha centrado principalmente en torno a ello, para luego contrastarlo con las experiencias en el ámbito de las policías autonómicas (los Mossos d'Esquadra en Cataluña) y locales (la Guardia Urbana de Barcelona y la Policía Municipal de Sant Boi de Llobregat).

A continuación, se darán algunas de las conclusiones generales en el ámbito

3. El Plan *Policía 2000*, proyecto estrella del Cuerpo Nacional de Policía desde la llegada al Gobierno del Partido Popular, fue iniciado en 1996, con el Plan «Policía de Proximidad», implementado por etapas a partir de 1998 e impulsado oficialmente en 1999. Aplicado en un contexto de fenómeno global de transformación profunda de la Administración pública en España, siguiendo las teorías neoliberales, se ha presentado como la base ideológica de las grandes reformas que había que realizar en el Cuerpo para modernizarlo y hacerlo más eficaz en la lucha contra la inseguridad y la delincuencia. Se consideraba que los policías se habían alejado de la calle y de los ciudadanos, que se habían burocratizado excesivamente los procedimientos y que no había ningún tipo de motivación entre los profesionales. Sin embargo, esta reforma había madurado antes de 1996, pues los distintos gobiernos socialistas habían intentado varias veces operar un acercamiento entre policía y población. El primer intento de implantación de un modelo de proximidad a nivel nacional fue realizado en 1982, el segundo, en 1985 seguido de un nuevo plan en 1994, todos habiendo conocido resultados mitigados. Pérez Pérez (2001).

metodológico sacadas del análisis de la implementación de estos programas de policía de proximidad en España y aspectos a tener en cuenta para futuras investigaciones.

3. CONCLUSIONES GENERALES DEL PROYECTO

3.1 Los límites de los instrumentos tradicionales para evaluar la policía de proximidad

Los principales instrumentos de evaluación de la policía de proximidad son los indicadores tradicionales de medida de la actividad policial, las estadísticas policiales sobre la delincuencia. Ahora bien, estos son poco adaptados para evaluar la actividad de la policía de proximidad, cuya eficacia se funda en gran medida en la cuestión de la calidad de su relación con la población mientras que esta relación parece secundaria para la policía criminal.⁴

Por otra parte, las estadísticas policiales sobre la delincuencia constituyen inevitablemente un instrumento aproximativo para el evaluador, pues han sido diseñadas para y por la policía, según unos parámetros que interesan esta institución, y es difícil fundar una evaluación sobre un instrumento que ha sido construido con otro propósito.

Asimismo, cabe cuestionar la pertinencia del papel de la policía para medir la delincuencia al mismo tiempo que es el órgano encargado de hacer frente a ella. Así, hay que interrogarse sobre los resultados oficiales del Plan Policía 2000, que utiliza técnicas del *management* moderno, como la dirección por objetivos y un sistema de incentivo financiero basado sobre la productividad. Para medir la productividad de cada policía, se mira la disminución o el aumento de las estadísticas de delincuencia en cada distrito. Si la tasa de delincuencia ha bajado en una comisaría, el aumento de la retribución puede llegar a un 15% del sueldo de base.

En los años 1999-2000, ha habido una bajada vertiginosa de la criminalidad (casi un 7%), lo que podría corresponder a una manipulación de las estadísticas de delincuencia.⁵

La consecuencia concreta de este sistema es la fuerte puesta en tela de juicio de los datos sobre la delincuencia de los años 1999-2000 y al años siguiente, se puede notar un aumento muy fuerte de las estadísticas de delincuencia. Según el Observatorio de Seguridad Pública, las infracciones penales han aumentado de un 10% en 2001.⁶

De hecho, una operación que tiende a mejorar la eficacia del servicio tendría lógicamente que traducirse por un aumento de la tasa de criminalidad: cuando existe un proyecto de reforma en el sentido de un aumento de la actividad policial, las

4. Monjardet 1995.

5. Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999.

6. Observatorio de Seguridad Pública, 2002.

estadísticas criminales aumentan inevitablemente en un primer momento. Por consiguiente, si éstas pueden ser un instrumento válido para evaluar ciertos programas, la cuestión es saber cómo utilizar estos datos, a corto, medio o largo plazo.

Por otra parte, sin hablar de la cifra negra de la criminalidad, las estadísticas de la policía sólo reflejan una parte de los hechos, sin ofrecer ningún panorama exhaustivo de la realidad delictiva oficial, por diversas razones.

El sistema de recogida de la información tiene dificultades técnicas debidas a la carencia de informaciones en ciertos dominios y al uso de códigos genéricos en otros.

Los datos oficiales no reflejan la distribución territorial de la delincuencia. Esta sólo se mide a nivel del Estado, de las comunidades autónomas, y no hay ninguna coordinación entre los instrumentos de medida nacional, autonómicos y de las grandes municipalidades. Por consiguiente los datos hechos públicos por el Ministerio de Interior impiden realizar un análisis profundizado de la distribución territorial de los delitos en España.

3.2 La necesidad de criterios de medida exógenos para analizar las reformas

En cuanto a las encuestas de opinión pública, se puede decir que completan los sistemas de indicadores de la policía, midiendo el impacto final de sus servicios.

Sin embargo, existen muy pocas encuestas específicas sobre la policía a escala estatal. Por otra parte, las encuestas de victimización sufren de una metodología insuficiente y realizan a menudo una homogeneización artificial de todo el territorio de un país.

Asimismo, cabe tener en cuenta el hecho de que la población entrevistada no hace la distinción entre las actividades de rutina de la policía y las acciones nuevas, vinculadas a un programa especial de intervención. Eso impide considerar estas encuestas como un instrumento capaz de medir el impacto diferenciado de la «*performance*» policial (ni la eficacia, ni la eficiencia),⁷ sino sólo medir lo de que la población se dice víctima, es decir la construcción social o la percepción del entrevistado.

Por el contrario, pueden constituir un instrumento de evaluación indirecta, no de la eficacia, sino del propio sistema: si se pone en marcha una estrategia para responder a ciertos problemas o ciertos miedos expresados en las encuestas de victimización, se tendría, a medio plazo, ver una evaluación en estas encuestas, a falta de que se puede decir que la estrategia ha fracasado o que la comunicación con la población no ha sido buena.

Cabe diseñar un sistema de indicadores fiables que permitan hacer una eva-

7. La eficacia (*effectiveness*) está constituida por los resultados del dispositivo puesto en marcha, efectos concretos tales como la disminución de tal delincuencia, o de tal aspecto del sentimiento de «inseguridad». La medida de la eficiencia (*efficiency*) se realiza tratando de analizar el proceso de puesta en marcha real, con el objeto de averiguar en qué medida los objetivos iniciales son susceptibles de ser alcanzados; por ejemplo en qué medida el segmento de población al cual se dirigía la acción en las proclamaciones de intención se han beneficiado de la misma. Ocqueteau; De Calan. En Ferret; Ocqueteau, 1998, p. 129.

luación del aporte de la policía a un programa de proximidad.

Para realizar una evaluación óptima, convendría analizar todos los indicadores en el marco de una investigación especial, cuasi-experimental. Consistiría a comparar, gracias a un grupo de control, los efectos de dos estrategias policiales distintas en dos sectores geográficos distintos pero comparables desde el punto de vista sociológico. Una muestra aleatoria podría ser utilizada en dos municipios que aplicarían dos estrategias policiales distintas, lo que sostendría que en paralelo, la situación de los dos sectores se mantenga relativamente estable durante toda la duración de la investigación. El análisis consistiría en hacer medidas antes y después de la puesta en marcha de las estrategias respectivas. Ahora bien, la puesta en marcha de este tipo de encuestas cualitativas requiere tiempo (por lo menos dos años), muchos medios, tal y como una fuerte voluntad política, lo que hace su realización poco realista a corto plazo. Cabe entonces buscar modelos de evaluación y de gestión más simples, tanto desde el punto de vista económico que político.

Para que la evaluación sea operacional, rápida y poco costosa, habría que buscar otros instrumentos. Se podrían utilizar los datos internos de la policía, teniendo en mente que muestran, no las tasas de delincuencia, sino la actividad interna de la policía, es decir las actividades registradas antes y después de la puesta en marcha del proyecto. De esta manera, se puede evaluar los cambios puestos en marcha por el proyecto dentro de la policía, que preceden el impacto externo del programa.

Por otra parte, el uso de un método de tipo cualitativo por medio de entrevistas debe completar los otros instrumentos de evaluación.

Se pueden buscar sistemas de evaluación externos, por consiguiente independientes, por universitarios o un sistema de encuestas cuyo objeto preciso sería la evaluación, y no la medida de la victimización. Se podrían retener un pequeño número de indicadores claros, cada uno teniendo un peso determinado. Siempre cabe tener en cuenta el hecho de que la voluntad política es fundamental para que el evaluador pueda acceder a los datos internos que permiten la evaluación de una institución opaca como la policía.

3.3 La relevancia del ámbito local para poder evaluar programas de proximidad

La implementación de un programa de policía de proximidad requiere cambios importantes en la organización policial. En general, el objeto de los cambios en la organización trata de hacer el trabajo policial sobre un territorio y una población restringidos, descentralizar las responsabilidades en la organización y promover un acercamiento de «resolución de los problemas».

Ahora bien, estos elementos son más problemáticos de poner en marcha a nivel estatal.

Incluso en una sola ciudad, difícilmente se puede aplicar una política de seguridad única y homogénea: lo que está en juego son distintos en función de la delincuencia de cada distrito. Por consiguiente, las experiencias de programas de prevención mediante una estrategia de policía de proximidad son más fáciles de

poner en marcha a la escala local.

De hecho, el vínculo entre policía local y policía de proximidad es evidente, pues las policías locales forman parte de las administraciones más cercanas a los ciudadanos, los ayuntamientos, que, al mismo tiempo que están considerados como las administraciones más débiles, tienen la ventaja del contacto cotidiano con ellos. Este contacto constituye un empujón importante para una administración. La escala de trabajo de los policías locales es asimismo favorable a la colaboración en partenariatado con los otros servicios públicos de una ciudad. De hecho, las primeras experiencias de policía de proximidad en España se hicieron en el marco de la policía local, en septiembre de 1981, por el Ayuntamiento de Madrid.

Por otra parte, numerosos documentos oficiales hablan de las policías municipales como referencia para el modelo de policía de proximidad.⁸

Existe en España cierta reivindicación, tanto por parte de los policías locales como nacionales, o autonómicos, para una división de las tareas de la policía sobre el territorio. La policía local se encargaría de las misiones vinculadas a la policía comunitaria a las cuales se adapta más fácilmente, las policías nacionales o autonómicas gestionando principalmente misiones de investigación y de represión. Esta división permitiría según ellos una mejor «*performance*» del trabajo policial, facilitando la evaluación a escala local con criterios adaptados al entorno.

3.4 La importancia de una definición clara del referente para la evaluación

Para tener sentido, la evaluación debe referirse a un modelo de trabajo policial cuyas características han sido claramente definidas en el inicio. Por otra parte, cabe aclarar desde el principio las finalidades de la evaluación y asignarle objetivos específicos en función del referente, de los objetivos de la reforma y del entorno. Ahorra bien, en España, la policía de proximidad ha constituido más bien un cajón de sastre, con el riesgo de provocar la confusión, a la vez entre la población y la propia organización policial en cuanto al verdadero objetivo perseguido.

Si las prioridades de implementación de los primeros proyectos de policía de proximidad, en los años 80, eran la mejora de la calidad de vida, de la relación entre policía y sociedad y el *problem-solving*,⁹ el objetivo de los nuevos programas, entre ellos Policía 2000, se centra alrededor de la cuestión de la lucha contra la criminalidad y en un contexto de reducción de los presupuestos.

Tiene como consecuencia una implementación imperfecta en el caso de *Policía 2000* y, a largo plazo, hay un riesgo de abandono de este concepto más «democrático» de la policía, a falta de haber podido definir sus conceptos y el verdadero objetivo perseguido.

8. Entre ellos los planes, *Policía de Barrio* (1987) y el *Plan de Lucha contra la delincuencia* (2002), donde se encuentran numerosas referencias a la policía de barrio y de proximidad, considerada como figura propia de las policías municipales.

9. Goldstein, en Brodeur y Monjardet, 2003.

BIBLIOGRAFÍA

- 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.
- 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/variados/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.