

Implantació i avaluació del model de policia de proximitat a Espanya: balanç i perspectives¹

AUDREY RABOT

Investigadora del Projecte OISIN II a l'Estat espanyol

193

1. INTRODUCCIÓ

Aquest article es proposa efectuar un inventari de coneixements sobre la policia de proximitat i la seva avaluació a Espanya a través de l'anàlisi de dues experiències particularment significatives. L'anàlisi dels resultats desiguals de *Policia 2000*, —el projecte més desenvolupat de policia de proximitat en l'àmbit nacional—, reivindica una aplicació local d'aquest model, ja que és en aquest àmbit, el local, en el que s'han fet les experiències més concloents. I amb l'estudi d'una de les reformes pioneres, a Sant Boi de Llobregat, obtenim certs ensenyaments en matèria d'avaluació i de direcció de la policia de proximitat.

A Espanya, l'atracció pel model de policia de proximitat va aparèixer amb la transició democràtica de la dècada dels anys vuitanta. Aquesta elecció es justificava per la necessitat de la policia d'adquirir nous valors i una nova legitimitat. El model de policia de proximitat ha estat, a partir de llavors, idealitzat; ha estat un referent constant en tots els àmbits —nacional, autonòmic i local— i ha creat una competència més o menys oberta entre els diferents cossos de la policia, amb la finalitat de mesurar quin era el més desenvolupat en matèria de proximitat. Aquesta admiració ha obstaculitzat una veritable anàlisi de les estratègies de proximitat i ha fet que tota reflexió crítica sigui assimilada com una heretgia o com part d'una conspiració antidemocràtica i reaccionària. Així, la policia de proximitat i la seva avaluació han estat objecte de molt pocs estudis a Espanya. La policia de proximitat és, paradoxalment, el model dominant, però ha estat poc qüestionat.

La participació espanyola en un projecte d'investigació sobre una metodologia comuna d'avaluació de la policia de proximitat s'enfronta, per tant, en primer lloc, a una veritable buidor en matèria d'estudis i de referències bibliogràfiques. Així

1. Traduït del francès per Rita Goycochea Robles.

mateix, per apreciar l'impacte de les reformes de la policia de proximitat en la institució policial, s'ha fet una investigació de tipus qualitatiu a través d'entrevistes amb responsables i encarregats de diferents institucions representatives dels interessos que es troben en joc.²

D'altra banda, el muntatge de dispositius i de polítiques de proximitat s'ha acompanyat, a Espanya, per una problemàtica més global. Aquesta involucra, paral·lelament, l'articulació dels cossos policials en els diferents nivells de govern, l'organització global que els vincula i la competència entre les diferents organitzacions polítiques que tenen filosofies divergents quant a l'organització de l'acció pública de seguretat. A partir de l'avaluació policial que realitza la pròpia institució de la policia de proximitat, aquesta configuració particular de l'aparell policial espanyol, conseqüència de la seva història i de reformes iniciades a partir de la transició democràtica, ha de ser tinguda en compte igual que la coexistència dels tres àmbits d'administració independents. Així mateix, per disposar d'un panorama complet, cal fer una avaluació d'aquests tres àmbits: nacional, regional i municipal.

Encara que les policies autonòmiques,³ sorgides amb el procés de descentralització, intentin des de la seva creació prendre certa distància pel que fa als models tradicionals de policia, presentant-se no solament com a cossos policials de substitució sinó també com la base d'un nou model de servei per a la societat, semblaria que aquests cossos policials relativament joves no han implementat un veritable programa de policia de proximitat. El propòsit d'aquest article —que és efectuar un doble inventari que abasti els coneixements actuals en matèria de policia de proximitat i la seva avaluació a Espanya— es limitarà, en conseqüència, a l'anàlisi de les estratègies de proximitat i de la seva avaluació en el si de les policies nacional i local.

2. POLICIA 2000, LA RENOVACIÓ DE LA POLICIA DE PROXIMITAT?

L'experiència més significativa d'implementació del model de policia de proximitat en l'àmbit nacional resideix en el projecte *Polícia 2000*, iniciat el 1996, imple-

2. S'han realitzat una dotzena d'entrevistes entre febrer i març de 2003, seguint qüestionaris elaborats a partir de la graella d'anàlisi comuna. En primer lloc, s'han fet entrevistes amb representants dels diversos cossos de policia (nacional, autonòmica i municipal) amb la finalitat de conèixer la seva concepció de la proximitat i la seva opinió sobre els diversos projectes de policia de proximitat implementats. Així mateix, calia conèixer l'opinió dels sindicats de policia i la dels agents de policia en contacte directe amb la població, per saber la seva versió de la «proximitat». D'altra banda, en matèria de metodologia de l'avaluació, les enquestes d'opinió pública constitueixen un instrument de mesura pertinent per intentar mesurar l'impacte final del treball de la policia. S'han realitzat, per tant, unes entrevistes amb els dissenyadors de les enquestes de seguretat pública de Catalunya. Finalment, era important entendre el punt de vista «polític» de les persones que participen en el disseny de les polítiques de seguretat.

3. Ens referim a l'*Ertzaintza* al País Basc i als Mossos d'Esquadra a Catalunya; la tercera policia autonòmica d'Espanya, la Policia Foral de Navarra, només exerceix funcions administratives i sobre la circulació.

mentat per etapes a partir de 1998 i llançat oficialment en 1999.⁴ Considerant que els serveis oferts a la població no estaven a l'altura dels recursos humans i materials posats a disposició de la policia, el nou director de la Policia Nacional, Juan Gabriel Cotino Ferrer,⁵ es va proposar l'objectiu de canviar radicalment i de racionalitzar aquesta administració amb la finalitat de millorar el servei ofert al públic i disminuir el sentiment d'inseguretat. Per a això, no tractava solament de canviar la imatge de la policia, sinó les mentalitats i els coneixements tècnics, prenent en compte una conjuntura d'austeritat pressupostària que no permetia un augment substancial d'efectius.⁶

El projecte, la concepció del qual ha estat enterament delegada a un grup d'experts de grans empreses espanyoles, privades i públiques, reprèn les tècniques del management modern, com ara: la direcció per objectius, l'acondicionament, d'una part, de les retribucions dels policies a l'eficàcia del seu treball i el fet d'equiparar els ciutadans amb clients.

Els objectius estratègics de *Policia 2000* són tres. Corresponen a la millora de la qualitat dels serveis oferts, a l'augment del nivell de satisfacció tant dels ciutadans com dels policies i a la reducció de la delinqüència.

2.1 El suport de la tecnologia

Per aconseguir aquests objectius es va emfatitzar la gestió i distribució de la informació a través de la informàtica: més de nou mil llocs de treball van ser informatitzats i, paral·lelament, es va crear el Sistema d'Informació Geogràfic. Aquest pretén ser per al Cos Nacional de Policia el que la Compstat és per a la policia de Nova York.⁷ En efecte, fins llavors, la infraestructura informàtica pràcticament no s'havia desenvolupat en les zones perifèriques i sofria una manca de coordinació, mentre que la major part dels arxius no estaven actualitzats. El programa va introduir, igualment, una certa novetat en els mitjans de transport emprats pels policies

4. A l'arribada al poder del Partit Popular el 1996, el programa «Policia de proximitat» és el projecte model de la Policia Nacional. Presentat com la base ideològica de les grans reformes que cal realitzar en el si de la policia nacional per modernitzar-la i fer-la més eficaç, el programa és implementat en el context d'un fenomen més global de transformació profunda de l'administració pública a Espanya, seguint les teories neoliberals. Aquesta reforma ja havia madurat, no obstant això, abans de 1996, ja que els diferents governs socialistes havien intentat en diverses ocasions dur a terme un acostament entre la policia i la població. La primera temptativa d'implantació d'un model de proximitat en l'àmbit nacional havia estat llançada el 1982; la segona, el 1985, seguida d'una altra el 1994. Totes havien obtingut resultats qüestionables.

5. Abans responsable de seguretat de la ciutat de València, Juan Cotino Ferrer prové del món de l'empresa.

6. Cantero, 1997.

7. El Compstat (abreujament de *Compare Statistics*) ha estat creat després de reunions en el Departament de Policia de Nova York, a partir de 1994. Es tracta d'un sistema de recollida i tractament d'informació que permet disposar de dades diàries sobre la delinqüència per a la seva utilització estratègica, en particular en la distribució dels agents en els punts «sensibles». Les reunions entre tots els comandaments de la Policia de Nova York permeten, després, el seguiment d'aquestes estratègies. Silverman, E.B. «El programa Compstat i la policia de districte a Nova York», núm. 10, juny de 2002. *Revista Catalana de Seguretat Pública*.

de proximitat, amb l'adquisició de motos i la utilització de la fórmula de *renting*⁸ de vehicles, que permet renovar el 60% del parc automobilístic de la Policia Nacional i s'aconsegueix, al mateix temps, un estalvi calculat de prop de 750.000 pessetes per cada vehicle, és a dir, 4.570 euros.⁹ A més, es va crear el Servei de Relacions Ciutadanes, que pretén ser un veritable element de contacte i de diàleg permanent amb els ciutadans i les seves associacions. Finalment, per evitar l'espera dissuasiva a les comissaries, es va establir un sistema de recopilació de queixes via internet i via telefònica.

2.2 Les noves tècniques de direcció

196

Els dos instruments més innovadors són, no obstant això, la direcció per objectius i el sistema de motivació econòmica. En primer lloc, si la reducció de la delinqüència ha de ser global, el programa selecciona igualment els indicadors d'eficàcia, objectius precisos i fàcilment mesurables que cal assolir. Van ser coneguts amb el nom de 6X6, sis ciutats,¹⁰ sis delictes¹¹ la taxa dels quals havia de minvar. La selecció va tenir en compte els delictes més freqüents a Espanya i que contribuïen, en gran mesura, al sentiment d'inseguretat. Les sis ciutats, que aglutinen el 50% de la població espanyola, representaven una mostra pilot el 1999 preveient l'extensió progressiva d'aquest programa a tot el país fins al 2001.

En segon lloc, es va posar en marxa un sistema de motivació econòmica i professional. A més del seu salari, els policies rebien una retribució trimestral a la productivitat. Una part d'aquesta retribució es vinculava a la reducció de la delinqüència i l'altra estava en funció de l'avaluació professional trimestral del policia. Aquesta retribució podia representar un augment de fins al 15% del seu salari base.

La implementació del programa es va acompanyar d'un gran desplegament mediàtic que va posar èmfasi en les motos noves, utilitzant fotografies preses amb policies britànics, símbol per excel·lència de la policia comunitària i democràtica en l'imaginari social.

Els primers resultats oficials de *Policia 2000* semblen demostrar l'èxit del projecte.¹² El 1999, un percentatge important de comissaries va arribar al 100% dels objectius fixats de la reducció de la delinqüència i, amb totes les unitats reunides, el nivell global d'abast dels objectius fou del 76%. A més, enquestes d'opinió pública van revelar que el 42,1% dels espanyols pensaven que la seguretat públi-

8. *Renting*. Model utilitzat per algunes empreses, principalment les privades, conegut també com a *leasing*, el qual permet l'adquisició d'unitats de vehicles a través d'una renda a llarg termini, que en possibilita la compra al final del contracte. [n. de la t.]

9. Institut d'Estudis de la Policia, 1999.

10. Madrid, Barcelona, Sevilla, València, Alacant, Màlaga.

11. Disminució de la venda de drogues a la menuda, robatori (estrebada) en via pública, robatori a habitatges, robatori de vehicles, robatori als vehicles i agressions comeses al carrer.

12. Institut d'Estudis de la Policia, Direcció General de la Policia, 1999.

ca havia millorat; i només el 12,8% pensaven el contrari.¹³ Paral·lelament, la criminalitat es va reduir un 6% a les sis ciutats on es va engegar el programa 6X6.

2.3 Una deficiència en els instruments d'avaluació

No obstant això, tant en el cas de *Policia 2000* com des d'un punt de vista general a Espanya, es nota una manca dels dispositius d'avaluació dels programes de policia de proximitat. Els principals instruments d'avaluació són els indicadors tradicionals de l'activitat policial, és a dir, les estadístiques policials sobre la delinqüència. Ara bé, aquestes últimes s'han mostrat poc adequades per avaluar l'activitat de la policia de proximitat. En efecte, la seva eficàcia es fonamenta, en gran mesura, sobre la qualitat de la seva relació amb la població, mentre que aquesta relació té un lloc secundari per a la policia criminal.¹⁴

Convé, en conseqüència, situar l'avaluació d'aquestes experiències en un marc polític més ampli i reflexionar sobre les principals causes d'aquest error d'avaluació: d'una banda, l'absència d'un mètode avaluador eficaç; de l'altra, el temor de fer públic un eventual fracàs. Amb *Policia 2000*, els instruments de mesura i d'avaluació dels objectius assolits estan dividits en tres indicadors: el 30% correspon a la disminució d'una categoria de delictes comesos durant un període de tres mesos, el 40% al suposat contacte amb la població i a les informacions recaptades, i el 30% a la qualitat del servei ofert. L'objectiu és evitar els ajustaments locals a través d'una presentació truncada de les estadístiques que intentaria relacionar el nivell de delinqüència general amb un delicte particular, sense vincular-los amb els dos indicadors independents, que són: les informacions recaptades i el nivell de satisfacció del públic.

A això convé afegir un sistema de reajustament de criteris. Si un sector treballa bé, superant els objectius prevists, es decideix, no obstant això, que el 30% de la seva activitat depèn del treball dels altres. Això determina el nivell de la recompensa eventual atorgada, ja que la idea de l'estímul continua sent fonamental.

Així mateix, per mesurar objectivament la producció dels indicadors descrits, el projecte preveu aplicar subindicadors de rendiment i d'avaluació compartida, com ara la iniciativa, la disposició al servei i el treball en equip, que determinaran les causes d'una o altra variació. Cal subratllar també que aquesta direcció per objectius obliga tots els nivells jeràrquics territorials (no és solament el nivell més baix el que ret comptes al nivell superior). D'aquesta manera, el model supraterritorial també ha d'estar regit per aquesta direcció. Ha d'aplicar, amb la mateixa intensitat que els graons infraterritorials, orientacions clarament definides sobre un període curt, amb la finalitat que l'exigència sigui compartida i uniforme.¹⁵

13. La situació va empitjorar només per al 12,8% dels enquestats, mentre que el 1995 havia millorat per al 20% d'ells i havia empitjorat per al 43%. Díaz Pintado-Moradela, 2000.

14. Monjardet, 1995.

15. Ferret, Maffre, 2000.

No obstant això, malgrat una diversitat aparent dels criteris d'avaluació enunciat en el projecte que s'acompanyava d'un sistema de correctors, sembla que, en la pràctica, en la implementació de *Policia 2000* només es van utilitzar les estadístiques sobre la delinqüència.

En efecte, els creadors del projecte no van preveure cap mètode empíric per avaluar l'objectiu de millorament en la qualitat dels serveis. Això va fer que els sindicats afirmessin que *Policia 2000* era, en realitat, només un mitjà de propaganda política. Quant a l'objectiu d'augment de satisfacció dels «clients ciutadans», aquesta mateixa manca va impedir que es verificués. I, segons les dades del Centre d'Investigacions Sociològiques (CIS), la inseguretat va ser, el 2001 i 2002, un dels problemes que més preocupava la població espanyola respecte als anys anteriors.¹⁶

Només el tercer objectiu, la disminució de la delinqüència, sembla que pugui ser mesurat a priori a partir de les estadístiques policials. Tanmateix, sense parlar ni tan sols de la «xifra oculta» de la delinqüència, les estadístiques de la policia reflecteixen només una part dels fets, sense oferir un panorama exhaustiu de la realitat delictiva oficial. Les raons són múltiples.

En primer lloc, el sistema de recopilació d'informació sobre la delinqüència sofreix dificultats tècniques vinculades a una manca d'informació en certs àmbits i a l'ús de codis genèrics en uns altres, mentre que les dades oficials tampoc no reflecteixen la distribució territorial de la delinqüència. Com que aquesta és quantificada només en l'àmbit nacional, de les comunitats autònomes i de les províncies, les dades publicades pel Ministeri de l'Interior no permeten una anàlisi profunda de la distribució territorial dels delictes a Espanya, la qual cosa va impedir apreciar l'eficàcia de l'activitat policial. D'altra banda, no hi ha cap coordinació entre els instruments de mesura regionals, nacional ni, si escau, de les grans ciutats. Al mateix temps, les estadístiques policials sobre la delinqüència són, inevitablement, un instrument aproximat per a l'avaluador, ja que han estat concebudes per i per a la policia, d'acord amb els paràmetres que interessin a aquesta institució.¹⁷ En efecte, les diferents maneres de mesurar l'augment o la disminució de la delinqüència són susceptibles de ser complaents amb la voluntat política.

Convé, així mateix, interrogar-se sobre, d'una banda, la pertinència del paper de la policia per mesurar la delinqüència, en la mesura que és l'òrgan encarregat d'afrontar-la, i de l'altra, sobre la fiabilitat dels instruments de control i d'avaluació dels resultats del Projecte. En aquest àmbit, es va delegar tota la responsabilitat a les estadístiques policials. Ara bé, hem vist que una part de la remuneració dels policies depèn de la disminució o, almenys, del cessament de la delinqüència en el seu sector. Aquest mètode va provocar una manipulació dels resultats els dos primers anys de funcionament del Programa, que fou revelada posteriorment, d'acord

16. La resposta a la pregunta: «Quins són, segons vostè, els tres problemes principals que hi ha actualment a Espanya?» Baròmetres del CIS de 1999, 2000, 2001 i 2002.

17. Particularment, en el marc de *Policia 2000*, el criteri utilitzat és el de «casos resolts», però és la policia mateixa que decideix si el cas està «resolt», perquè el «culpable» va ser detingut o almenys identificat, independentment que s'hagi iniciat una acció legal o una eventual condemna.

amb els comandaments superiors i amb els sindicalistes de la Policia Nacional interrogats. La conseqüència «concreta» del sistema de motivació econòmica resideix, d'aquesta manera, en l'important qüestionament de les dades sobre la delinqüència dels anys 1999 i 2000.

2.4 Una implementació inacabada de la reforma

Es poden avançar alguns arguments pels quals el projecte no va assolir els objectius previstos. En primer lloc, la manca d'efectius a l'interior de la Policia Nacional durant els últims sis anys, on, com a mitjana, ha treballat un 60% del personal (el Pla de Lluita contra la Delinqüència, programa global de seguretat elaborat en 2002, reconeix implícitament la falta d'efectius en la Policia Nacional, preveient un augment de vint mil efectius¹⁸ per al període 2002-2004).

D'altra banda, semblaria que els mitjans materials no han seguit al mateix ritme un projecte tan ambiciós; les dotacions pressupostàries destinades a la policia van passar de 0.63% del PIB en 1996 a 0.56 en 2002.¹⁹ D'altra banda, els sindicats de la policia no van estar involucrats en l'elaboració ni en la implementació del projecte i, per aquest motiu, hi va haver un suport i un compromís mediocres en el programa. Sembla, així mateix, que només els responsables de la policia van rebre sistemàticament la formació necessària, mentre que la dels policies de carrer no va ser satisfactòria. En conseqüència, la relació de proximitat entre policies i ciutadans no hauria existit més que en casos concrets.

Sens dubte, el programa *Policia 2000* també ha «pecat» en no diferenciar prou entre prevenció general i respostes específiques adaptades a cada territori. Si aquest projecte, en resum prometedor d'acord amb tots els membres de la Policia Nacional interrogats, no va poder aportar tots els seus fruits, fou doncs, en part, a causa d'una falta d'adaptabilitat i de flexibilitat. Això és particularment cert pel que fa al sistema inicial de direcció per objectius, específicament del programa 6X6, que s'ha mostrat, en ser massa general, incapaç d'adaptar-se a les particularitats locals, amb més raó en estendre's a tot el territori espanyol.

Una altra constatació: l'ampliació de les atribucions tradicionals de la policia té conseqüències en termes pressupostaris i la implementació d'un programa de policia de proximitat demana una alça en les inversions. Aquestes serveixen, especialment, per a la recopilació i el tractament eficaç de la informació indispensable per a la resolució de conflictes i per disposar del nombre d'agents i dels recursos tecnològics necessaris. Contràriament, la implementació de programes de policia de proximitat a Espanya va ser pensada en realitat per economitjar.²⁰ En conseqüència, en un context d'escassetat pressupostària, de manca de recursos humans i materials, concretar una filosofia de proximitat en un termini més llarg

18. 12.825 agents per a la Policia Nacional i 7.175 per a la Guàrdia Civil.

19. Observatori de la Seguretat Pública, 2002.

20. Resumit per un dels creadors de *Policia 2000* sota la màxima «*More services with less expenditures*» (més serveis i menys despeses). Pin Arboledas, 1999.

que l'immediat, és a dir, el del llançament mediàtic del programa, sembla impossible. Es retorna ineludiblement als antics mètodes de treball per «plantar cara a allò més urgent».

Finalment, el sistema de recompenses i de promoció de grau dels agents de policia no va ser pensat per valorar els elements clau del programa *Policia 2000*, que són els policies de proximitat. Paradoxalment, els estímuls, la promoció en la jerarquia policial o l'atribució de recursos i de material per a les comissaries van recompensar aquells que van aconseguir disminuir la taxa de delinqüència gràcies a l'arrest o a la identificació dels delinqüents. Però el treball de prevenció consisteix, precisament, a minimitzar el risc del delictes. Aquest treball, en ser menys espectacular, més difícilment quantificable, encara que necessari per assegurar a la població un sentiment de seguretat, està exclòs d'aquest sistema de motivació.

Després de nombroses polèmiques sobre l'eficàcia del projecte en el 2002, el director general de la Policia va renunciar-hi amb motiu d'un reajustament ministerial.²¹ I malgrat que no hi hagi hagut cap autocrítica pública sobre les insuficiències i el fracàs del projecte, cada vegada s'hi fa menys referència. Així, mentre que es troben nombroses al·lusions sobre la policia de proximitat i sobre la policia de barri, considerada aquesta com una figura inherent a les policies municipals en el Pla de Lluita contra la Delinqüència, no es fa estrictament cap referència a *Policia 2000*. Un altre projecte estaria a punt, doncs, per substituir-lo.

De manera oficial, el programa *Policia 2000* continua vigent, amb l'estructura i denominació oficials, i conserva també la direcció per objectius i la motivació econòmica.

Els resultats heterogenis del projecte *Policia 2000* semblen ser la conseqüència d'una policia de proximitat impulsada des de dalt que difícilment ha sabut adaptar-se a una política de prevenció local de la delinqüència, utilitzant l'expressió «policia de proximitat» com un «calaix de sastre» a risc de provocar una confusió entre la població i l'organització policial sobre la veritable fi que persegueix. En efecte, si les prioritats de la implementació dels primers projectes de policia de proximitat durant la dècada dels vuitanta eren: la millora de la qualitat de vida, les relacions entre la policia i la població, així com la resolució de conflictes, en *Policia 2000*, la principal finalitat anunciada —així com els mitjans per mesurar els resultats del programa— se centrava entorn de la qüestió de la lluita contra el delictes i la reducció dels costos.

En conseqüència, existeix a curt termini una implementació infructuosa i, a llarg termini, el risc d'abandonar el concepte de policia més «democràtica» per no saber definir-lo ni fixar els seus límits.

Hi ha una altra policia de proximitat caracteritzada per una política policial centrada, de manera pragmàtica, sobre la divisió de tasques locals i la implementació d'associacions reals i de seguiments entre la policia i altres institucions que actuen en la prevenció de desordres urbans. És en l'àmbit de les policies municipals que s'han trobat les experiències més concloents.

21. El director entrant, Agustín Díaz de Mera y García Consuegra va ser nomenat el juny del 2002.

3. LA REFORMA DE SANT BOI DE LLOBREGAT O LA IMPLEMENTACIÓ D'UNA PROXIMITAT TERRITORIAL I CONCEPTUAL

A Sant Boi de Llobregat —població situada a l'entorn de Barcelona, onzena ciutat de Catalunya amb 85.000 habitants—, la reforma per a la implementació d'un projecte de policia de proximitat va començar fa sis anys, sota la direcció de Jordi Samsó, director de Serveis de la ciutat i intendent de la Policia Municipal.²² Es tractava de donar a la Policia Municipal una major possibilitat d'integrar-se en la societat i de convertir-se en un veritable interlocutor per a la població. La reforma va començar amb la definició del que s'entén per policia de proximitat: una filosofia que involucra tot el cos de policia, l'element clau del qual és el policia de barri. En efecte, segons Jordi Samsó, hauria estat un error parlar a la població de policia «de proximitat», ja que no és especialista ni en tècnica ni en teoria sobre la policia sinó que simplement demanda un servei públic que ja coneix, el de «policia de barri».

La demanda d'implantació d'un sistema de policia de barri que provingui de l'Ajuntament, com també la definició d'objectius concrets, de prioritats i de modalitats de la reforma, es va deixar en mans de la direcció de la policia. Aquesta va tenir en compte les experiències anteriors d'implementació d'estratègies de policia de proximitat i les polèmiques engendrades per l'admiració d'aquest model després de la transició democràtica. En efecte, als anys vuitanta, freqüentment s'haurien conformat amb delimitar en un cert territori zones adaptades per patricular a peu i «sembrar» policies de barri. Aquest procediment va funcionar molt poc per la falta de mitjans i de tecnologia que assegurés el seguiment de la informació.

No obstant això, calia tenir present que si bé tota la població volia veure «més policies», no hi havia un consens quant a les funcions que aquests havien d'assumir.

Finalment, disposar de més policies sense una reorganització preliminar de la institució només hauria conduït a reforçar la insatisfacció de la població i dels mateixos policies. A més, calia trobar un equilibri entre un nombre suficient de policies i la recerca d'un suport tecnològic. No es tractava tant de donar a un policia la responsabilitat d'un territori com de crear un sistema d'informació que ell pogués utilitzar.

Aleshores, la direcció de la policia municipal de Sant Boi va emprendre un sistema de codificació i de classificació no solament dels delictes sinó també de totes les intervencions dels agents de la Policia Municipal en el territori. Fins aleshores, totes les intervencions dels agents de policia estaven registrades en paper, sense cap sistema de codificació.

Van caldre dos anys per concebre el sistema d'informació i un tercer, per consolidar-lo. Ràpidament, aquest últim es va mostrar útil per als policies, que podien respondre a la població sobre demandes concernents a una intervenció determi-

22. Es van realitzar diverses entrevistes amb Jordi Samsó i Albert Vilatarsana, subinspector i coordinador del servei «Seguretat pública i protecció civil» de Sant Boi de Llobregat, entre el febrer i el setembre de 2003, a l'Ajuntament, la comissaria municipal de Sant Boi i l'Escola de Policia de Catalunya.

nada i, si era necessari, transmetre més ràpidament la informació cap als altres serveis de l'Ajuntament involucrats.

Es van trigar dos anys perquè el sistema d'informació fos fiable. Al començament de l'experiència, hi va haver algunes temptatives, i no era segur que tots els agents registressin la informació necessària; posteriorment, el sistema es va anar alimentant cada vegada més i, si al principi es comptaven al voltant de tres-centes fitxes sobre les intervencions, al cap de dos anys es van comptar prop de setze mil. Amb això es van percebre tendències no només per avaluar el nombre de delictes denunciats, sinó també el nombre d'intervencions realitzades a iniciativa de la policia, o a sol·licitud de la població. Amb això també es va constatar que la majoria de les intervencions evidenciaven la iniciativa de la policia, la qual cosa va significar que els policies municipals efectuaven una missió preventiva que havia de ser avaluada de manera positiva.

D'altra banda, perquè la reforma fos acceptada pels policies, es va posar èmfasi en la comunicació i en una explicació detallada de totes les decisions que es van prendre, particularment pel que fa a la distribució del personal en els serveis.

Així mateix, es va atorgar més importància a la formació de policies en matèria de relacions amb la comunitat. En efecte, segons Jordi Samsó, el 80% dels problemes entre els policies i la població no serien imputables a una mala aplicació dels procediments, sinó a una mala comunicació. Tot el personal va ser, doncs, sensibilitzat sobre aquest problema, amb un accent especial en la formació dels policies de barri. El primer any, es va establir un curs bàsic de cent vint hores per a totes les persones que no havien rebut formació a l'Escola de Policia de Catalunya, a fi d'homogeneïtzar la formació de base. Després van ser cursos de quaranta hores que tractaven diferents aspectes de les relacions amb la comunitat. En aquesta etapa, els principals problemes es trobaven amb els comandaments superiors de la Policia Municipal, que no sempre havien rebut la formació inicial adequada per dirigir el seu equip d'acord amb la reforma. Aquests darrers van ser reunits perquè rebessin una formació de, aproximadament, cent vint hores.

3.1 La «reinserció» del policia de barri en el si de la comunitat

Des de la implementació de la reforma de la Policia Municipal, es va constatar que els policies d'un mateix districte treballaven més o menys independentment del policia de barri. Aleshores es va impulsar una reorganització a fi que, en tots els àmbits, el policia de barri fos reconegut com un dels llocs més importants, precisament perquè aquest és el que coneix millor el seu territori. Segons Jordi Samsó, es podria, per analogia, comparar el policia de barri amb el metge de capçalera, i les altres unitats de policies, amb els especialistes; el primer detecta, per iniciativa pròpia o com a conseqüència de demandes de consellers municipals o de membres de la Junta de Barri, un problema de seguretat particular en un barri i alerta els altres policies.

De la mateixa manera, ha calgut introduir el policia a l'interior de la comunitat perquè sigui clarament identificat com el policia de barri, és a dir, com un interlocutor davant la població.

En cadascun dels sis districtes de Sant Boi, hi ha un regidor de barri el director superior del qual és l'alcalde. Un tècnic dinamitzador, que treballa al casal del barri on exerceixen també les diferents entitats socials, l'assisteix en les qüestions relatives a la seguretat. S'encarrega de rebre les reclamacions de la població i s'entrevista cada dia amb el policia de barri. Evidentment, aquest informa també els seus superiors de la policia, la qual cosa permet una coordinació no solament entre els diferents serveis de l'Ajuntament, sinó també entre els diferents policies de barri.

El regidor de barri es reuneix almenys una vegada al mes amb els representants del veïnat (associacions de veïns, de comerciants, de pares de família, etc.) durant el consell de barri. El policia de barri, que ha estat físicament presentat durant alguna d'aquestes reunions, és cridat a participar-hi cada vegada que un problema relatiu a la seguretat està a l'ordre del dia. Es preveu igualment en el pla de comunicació de la reforma que els policies es presentin per la seva pròpia iniciativa cada tres mesos als consells de barri per retre comptes sobre la situació de la seguretat. D'això resulta un augment en la satisfacció de la població present en aquestes reunions, que se sent tinguda en compte, així com els policies, que són valorats per aquesta disposició, quan un programa de policia de proximitat comença a aportar els seus fruits.

La Junta Local de Seguretat, presidida per l'alcalde, amb la participació de policies nacionals i de policies municipals, és també l'ocasió per a preparar les estadístiques sobre la seguretat i debatre-les. El material utilitzat serveix a continuació per a presentar i explicar el panorama de la seguretat en els consells de barri.

Un altre element també molt important assenyalat pel principal creador de la reforma, al si d'aquestes juntes, és el fet d'explicar a la població el que fa la policia per a millorar la qualitat de vida d'un barri o d'una ciutat, però també es fa parlar l'atenció sobre les limitacions de les seves intervencions. Convé «protegir» el policia de barri, principalment en defensar la seva posició durant els consells de barri. En efecte, amb la introducció del policia de barri es corre el risc de generar moltes expectatives a les quals la policia no pot respondre. Si no se situen les coses en la seva justa mesura, existeix el risc de la incomprensió i la decepció per part de la població i de la pròpia organització policial.

3.2 Els instruments operatius de la reforma: el suport de la tecnologia

Els instruments pràctics operatius d'implementació de la reforma han consistit en un lleuger augment i una redistribució del personal i, sobretot, dels instruments tecnològics. El personal va augmentar un 20% (de vuitanta-cinc fins a cent policies municipals) compensant parcialment una disminució dels horaris dels policies en exercici. D'altra banda, s'ha pres un acord amb els sindicats que consisteix en una millora dels salaris i l'augment del personal, com a retribució dels canvis en l'organització provocats per aquesta reforma.

Les tasques administratives han estat subjectes a concessió, particularment la central de comunicació, dirigida des de 2001 pel personal d'una empresa priva-

da formada sota la tutela de la Policia Municipal. Paral·lelament, dues unitats van ser creades a l'interior de la Policia Municipal: la unitat de policia de barri (dotze policies i dos comandaments superiors) l'horari de la qual correspon a l'obertura dels comerços i a la major presència de població als carrers (de 8 h a 13 i de 14.30 a 20 h) i les unitats de serveis especials (*ídem*), que tenen com a missió donar suport a la policia de barri, realitzar controls de radar i seguretat ciutadana, protecció de personalitats i suport en general. A part queden els serveis ordinaris per a protecció d'edificis, demandes de ciutadans (serveis a domicili), grues, motoristes, atestats, etc.

D'altra banda, un sistema GPS²³ de posicionament de les unitats al territori s'ha de posar en funcionament en breu. Aquest sistema no serà solament una manera de controlar les rutes i les zones on estan presents els policies, verificarà també l'adequació de la seva presència a les necessitats i a les demandes expressades; finalment, aquest serà, a més, un sistema de seguretat per al policia, ja que li assegurarà un reforç immediat si necessita ajuda.

En tercer lloc, el policia de barri ha de manipular una gran quantitat d'informació per poder respondre a les demandes de la població. Per tant, des de 2002 disposa d'un ordinador de butxaca PDA que li permet comptar amb un banc de dades i un programa detallat de totes les intervencions que ha de realitzar durant la seva jornada.

D'aquesta manera, per a Jordi Samsó, l'ús de la tecnologia no és solament compatible amb la filosofia de la policia de proximitat, sinó necessari per a la seva implementació.

La reforma que involucra la Policia Municipal de Sant Boi s'està ampliant des de fa dos anys a tot el sistema de manteniment de la ciutat amb «l'equip de manteniment de barri», seguint la teoria de *broken window* (finestres trencades). En efecte, nombrosos problemes als quals la policia de proximitat ha de donar una resposta tenen a veure amb una manca de manteniment de la ciutat, zones verdes, il·luminació pública, etc. S'ha creat, doncs, una Comissió de Manteniment que aplega tots els consellers municipals, el responsable de la policia i el responsable de manteniment de la ciutat per tractar globalment, al si de l'Ajuntament, problemes que afecten la seguretat.

3.3 Un sistema d'avaluació que requereix més «subjectivitat»

L'òrgan de seguiment de la reforma és la branca política, és a dir, la Comissió de Govern formada per l'alcalde i els consellers municipals.

Al començament, no s'havia previst cap sistema d'avaluació. Posteriorment, gràcies al sistema de codificació de delictes i d'intervencions dels policies elaborat a Sant Boi —on les intervencions de cada agent van ser classificades per concepte (vegeu quadre 1) i on el nombre d'intervencions va ser registrat agent per

23. GPS: sistema de navegació i de localització via satèl·lit per les seves sigles en anglès (*Global Positioning System*). [n. de la t.].

Quadre 1. *Policia Municipal de Sant Boi de Llobregat, març 2003. Conjunt d'operacions tingudes en compte per a l'avaluació individual dels agents de policia.*

Intervencions
Intervencions seguides de detenció
Vehicles retirats per grues
Actes Subdelegació de Govern
Actes d'infraccions del Codi de circulació
Actes SCT
Incidents de treball
Hores extres

Quadre 2. *Intervencions de l'agent.*

Accidents de trànsit	57	66	11	51	
Reforços	62	139	29	80	2
Amenaces	3	6	2	4	1
Assistència	27	32	5	13	1
Atemptats/Resistència	1		1		1
Ajuda	25	43	17	34	4
Avaries a la via pública	26	27	14	31	2
Conflictes familiars	5	9	1	9	2
Destrucció i degradació de béns	24	21	14	28	7
Infraccions al Codi de circulació	3	7	6	15	1
Queixes	71	83	591	157	96
Drogues, infraccions	1	1	1		1
Robatoris	6	6	6	2	2
Infraccions Subdelegació de Govern	34	30	19	12	12
Ferides	3	3	3	3	1
Atemptats a la moral		3		2	
Faltes al Codi civil	104	144	60	109	8
Persones en perill	12	8	6	4	
Prevenió de la seguretat dels camins	30	11	8	3	5
Regulació de la circulació	13	36	17	42	1
Robatori a habitatges	16	13	9	16	2
No codificat		1			
Servei trànsit	77	89	25	67	1
Total 1999: 651	Total 2001: 888		Total 2003: 156		
Total 2000: 831	Total 2002: 748				

agent, així com altres informacions personals (hores extres, etc.)— es van poder comparar el «rendiment» individual de l'agent i la taxa d'intervenció general de la Policia Municipal de Sant Boi per a cada tipus d'intervenció (vegeu quadre 2). Quant a la promoció dels agents, es fa, entre altres formes, d'acord amb un informe del seu superior directe, basant-se no solament en les actes sinó també sobre totes les intervencions realitzades pels agents.

Seria necessari, segons Jordi Samsó, modificar el sistema d'avaluació individual dels agents per tenir en compte una sèrie d'elements més subjectius (com executa el seu treball l'agent, quines són les seves actituds, com representa el servei, etc.). Tots els comandaments superiors de la policia haurien d'avaluar tots aquests elements en relació amb aquest agent.²⁴ Altres interlocutors també haurien d'intervenir en aquesta apreciació, particularment els responsables polítics de cada districte (és particularment bon senyal quan el *regidor de barri* insisteix a conservar el «seu» policia de barri i això hauria de ser consignat i tingut en compte).

Hi ha hagut, d'altra banda, una proposta de «carta de servei» que permet proposar compromisos i verificar el seu compliment per mitjà d'enquestes d'opinió. Un sistema d'avaluació global dels serveis de la Policia Municipal ha estat, doncs, elaborat sota la forma d'un qüestionari (vegeu quadre 3) que serà aplicat per telè-

Quadre 3. Actes Subdelegació de Govern (Estadístiques de 2001).

Actes Subdelegació de Govern 2001	Total intervencions	Nombre d'agents	Màxim d'actes/agent	Mitjana	Actes de l'agent
Consum/tinença de cocaïna	101	27	12	3,7407	12
Consum/tinença de drogues químiques					
Consum/tinença d'haixix	440	53	69	8,3019	41
Consum/tinença d'estupefaents	8	8	1	1	1
Consum/tinença d'altres	10	9	2	1,1111	1
Desobediència i desordre en la via pública	42	22	5	1,9091	3
Insults a l'agent	55	26	8	2,1154	5
No codificat	10	9	2	1,1111	1
Tinença d'arma blanca	126	39	11	3,2308	8
Simulació de tinença d'una arma	18	14	3	1,2857	1
Tinença d'armes, altres	57	30	6	1,9	6
Objectes/documents oposats	2	2	1	1	1

24. Aquest sistema ja s'utilitza en una altra ciutat de Catalunya, Mataró, al *Pla general d'avaluació dels Mossos d'Esquadra*.

fon a partir de 2004 a les institucions que han establert contacte amb la Policia Municipal. Aquest registre inclou preguntes sobre la rapidesa de la resposta i el tracte vers l'usuari, des que aquest truca a la central telefònica de la Policia Municipal fins a la intervenció policial pròpiament dita. Cada etapa es valora en una escala de cinc colors, la qual cosa en facilita la lectura (vegeu quadre 4).

Quadre 4. *Projecte del registre d'avaluació global de la policia municipal a través d'enquestes telefòniques de les institucions en contacte amb la policia municipal.*

Data:	Intervenció:		Agents:		
Edat:	- de 25 anys	25-34 anys	35-44 anys	45-59 anys	+ de 60 anys
Quan vostè va trucar la policia municipal, l'operador va despenjar	En menys de 20 s	20-30 s	Ocupat la primera vegada	Ocupat dues vegades	Més de dues vegades
Els operadors el van atendre de manera educada, cordial i correcta	Totalment d'acord	D'acord		En desacord	Absolutament en desacord
Després de la seva trucada, els agents es van presentar en (minuts)	Menys de 6 min	6-12 min	12-18 min	18-30 min	Més de 30 min
Vostè considera que els agents es van presentar	Molt ràpidament	Ràpidament	Normalment	Tard	Molt tard
Els agents van ser cordials i correctes amb vostè	Totalment d'acord	D'acord		En desacord	Absolutament en desacord
Els agents van mostrar interès pel seu problema	Totalment d'acord	D'acord		En desacord	Absolutament en desacord
Els agents van intentar resoldre'l o l'han informat de què fer	Totalment d'acord	D'acord		En desacord	Absolutament en desacord
<p>Avaluï d'1 a 10 la intervenció dels agents</p> <p>Avaluï d'1 a 10 el servei ofert per la policia municipal</p> <p>Com pensa vostè que podem millorar el nostre servei?</p> <p>Puntuació</p> <p>5: Nivell d'excel·lència</p> <p>4: Nivell de qualitat</p> <p>3: Nivell crític</p> <p>2: Nivell de «no qualitat»</p> <p>1: Nivell de «no qualitat» amb deficiències greus.</p>					

D'acord amb l'enquesta de satisfacció que realitza l'Ajuntament entre els ciutadans cada quatre anys, de la qual l'última publicació de resultats data de 1998,²⁵ la policia «va obtenir la qualificació mínima» de 5.4 sobre 10.²⁶ No obstant això, pel que fa a l'avaluació dels canvis aconseguits, queden encara, segons Jordi Samsó, moltes coses per fer, particularment sobre temes com les actituds, l'ús de la tecnologia i la millora del rendiment. Tanmateix, no es pot accelerar la reforma, perquè cadascun dels canvis implicats en aquesta transformació estructural i tecnològica ha de ser assimilat i «digerit» pels policies.

4. CONCLUSIÓ: PER UNA IMPLEMENTACIÓ LOCAL DE LA POLICIA DE PROXIMITAT

Comparant els elements constitutius de *Polícia 2000* i els de la reforma implementada a Sant Boi de Llobregat, es manifesta que els dos programes presenten nombrosos instruments en comú per arribar als objectius estratègics preestablerts, particularment a posar èmfasi en la informatització i la coordinació de dades, l'ús de noves tecnologies, la formació i la comunicació, l'organització de reunions regulars per analitzar l'evolució del programa, i també l'acostament dels policies de barri amb la població reforçant els vincles amb les institucions representatives, especialment els consells de barri. Així, amb excepció de la motivació econòmica, innovadora i pròpia de la *Polícia 2000*, quant a la concepció aquests programes estan lluny de ser profundament antinòmics. No és, per cert, una casualitat que el director de la Policia Nacional, Juan Cotino Ferrer, hagi volgut traslladar les mesures que ell havia implementat amb èxit quan era director de la policia municipal de València.²⁷

Convé, per consegüent, interrogar-se sobre la implementació d'aquests programes de policia de proximitat. En l'actualitat, encara que l'anàlisi del funcionament d'aquests programes no permet treure conclusions definitives sobre «el que funciona» o no funciona en el cas espanyol, s'entreveuen, no obstant això, certs elements de resposta. Particularment la importància que hi té l'àmbit local.

En efecte, les necessàries descentralització i simplificació burocràtica que acompanyen aquest tipus de programes impliquen molts problemes per a la seva implementació en l'àmbit nacional.

Al contrari, l'escala local facilita àmpliament la col·laboració entre la policia municipal i els altres serveis municipals. I, gràcies al contacte quotidià entre ajuntaments i ciutadans, el vincle entre policia municipal i policia de proximitat és evident, la qual cosa constitueix una motivació important per a aquestes administracions. En el cas de les experiències més avançades d'implementació «pensada» d'una estratègia de policia de proximitat en l'àmbit municipal, l'avaluació per part

25. A causa d'un recent canvi polític a l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat, els resultats de l'enquesta d'opinió de 2002 no es van fer oficials.

26. Ajuntament de Sant Boi de Llobregat. *Enquestes de satisfacció*. Metra Seis, 1998.

27. Pin Arboledas, J.R. 1999.

de la població i dels altres serveis en relació amb aquesta última és més fàcil perquè la «recupera» directament l'ajuntament, així com perquè l'aplicació de les enquestes de satisfacció a aquesta escala és més còmoda.

Al mateix temps, en la implementació de la policia de proximitat a escala local es poden adaptar més bé els criteris de la filosofia general en els diferents ambients. En efecte, una ciutat industrial és diferent a una ciutat turística, de la mateixa manera que un barri central ho és d'un barri de la perifèria en una mateixa ciutat. I la policia s'enfronta a comunitats molt diverses, que no es caracteritzen solament per contextos culturals i socioeconòmics distints, sinó que tenen també prioritats i una concepció del manteniment de l'ordre diferents. Es manifesta llavors que, fins i tot en una sola ciutat, és difícil aplicar una política única i homogènia. Si les línies directrius de les estratègies de prevenció poden ser idèntiques, la resposta policial a un problema específic ha d'adaptar-se al context local.

Nombrosos avenços en matèria de seguretat pública han estat desenvolupats de manera reeixida per les policies locals. De fet, les primeres experiències de policia de proximitat a Espanya són les que s'endeguen entre les policies municipals²⁸ i nombrosos documents oficials evoquen aquestes últimes com a referència per al model de policia de proximitat. En efecte, aquestes experiències, gràcies a la seva capacitat d'autoorganització, han sabut utilitzar sistemes que han estat, posteriorment, exportats a l'àmbit nacional, particularment el programa *Policia 2000*.

També hi ha una certa reivindicació per part dels policies, ja siguin municipals, nacionals o autonòmics, per una divisió de tasques de la policia al territori; la policia local o municipal s'encarregaria de missions lligades a la policia comunitària, a les quals s'adapta més fàcilment, i les policies nacionals o autonòmiques s'ocuparien principalment de missions d'investigació i de repressió. Aquesta divisió permetria més rendiment del treball policial, alhora que facilitaria l'avaluació a escala local, amb criteris adaptats al medi.

A l'hora de pensar, d'executar i d'avaluar les estratègies de proximitat, es posa en evidència la importància del factor local en les polítiques de prevenció de la delinqüència.

BIBLIOGRAFIA

- CANTERO, S. «La policia de proximidad ya camina». *Policía*, núm. 159, 1997, p. 20-25. CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS. *Barómetros*, 1999 a 2002.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS DE LA POLICIA. Dirección General de la Policía. *La Policía auditada* [document intern], 1999.
- DÍAZ-PINTADO MORADELA, P. «Policía 2000: ventana al futuro». *Policía*, núm. 144, gener 2000, p. 17-51.

28. A l'Ajuntament de Madrid el 1981.

- 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*, núm. 39, 2000, pp. 77-101.
- MONJARDET, D. *Évaluer, certes, mais quelle police?* [col·loqui sobre l'avaluació del rendiment policial]. Montreal, 1995.
- OBSERVATORIO DE LA 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*, núm. 9, gener de 2000.
- PÉREZ PÉREZ, J.M. «La policía de proximidad en España». *Revista de Documentación del Ministerio del Interior*, núm. 12, gener-març de 2001.
- PIN ARBOLEDAS, J.R. *How is a change process organised? Leadership The Spanish «Cuerpo Nacional de Policía Case»*. Madrid: IESE, octubre de 1999.