



# Policía y desarrollo urbano en la ciudad contemporánea

Jesús Requena Hidalgo

**ADVERTIMENT.** La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) i a través del Dipòsit Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX ni al Dipòsit Digital de la UB. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX o al Dipòsit Digital de la UB (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

**ADVERTENCIA.** La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) y a través del Repositorio Digital de la UB ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR o al Repositorio Digital de la UB. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR o al Repositorio Digital de la UB (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

**WARNING.** On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX ([www.tdx.cat](http://www.tdx.cat)) service and by the UB Digital Repository ([diposit.ub.edu](http://diposit.ub.edu)) has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized nor its spreading and availability from a site foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service or to the UB Digital Repository is not authorized (framing). Those rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

UNIVERSIDAD DE BARCELONA  
Facultad de Geografía e Historia  
Departamento de Geografía Humana

Programa de Doctorado  
“Geografía, planificación territorial y gestión ambiental”

**Tesis Doctoral**

**POLICÍA Y DESARROLLO URBANO  
EN LA CIUDAD CONTEMPORÁNEA**

**Jesús Requena Hidalgo**

Director:  
**Dr. Horacio Capel Sáez**  
Catedrático de Geografía Humana

**Tercera parte**

**La proximidad policial.**

**La vidriosa cuestión de la participación ciudadana en las  
políticas públicas de seguridad.**

## Capítulo 7

### DE LA ADMINISTRACIÓN BUROCRÁTICA A LA GOBERNANZA

La relación con la ciudadanía es un ámbito crítico de las políticas públicas de seguridad y de la actividad de las instituciones y organizaciones que trabajan en ellas. En los últimos años, y muy especialmente en la actualidad, cuando la representación política está siendo duramente criticada y debatida, esta cuestión se ha convertido en un auténtico reto para estas políticas.

La participación de la ciudadanía en el diseño, la ejecución y la evaluación de los resultados de las políticas públicas se ha constituido en un valor en sí mismo. Hoy, pocos dudan de la necesidad de que la ciudadanía se convierta en un actor indiscutible y plenamente reconocido por aquellos otros que tradicionalmente han tenido el protagonismo en dichas políticas, los institucionales.

Sin embargo, para valorar las posibilidades y los límites de esta participación, y para entender las reformas policiales que se orientan hacia ella con el fin de facilitarla e incorporarla, hay que situar el momento actual en la perspectiva de la evolución de las maneras de gobernar, pensando críticamente en la idea de la gobernanza democrática de la seguridad.

En el último cuarto del siglo pasado se produjeron una serie de reformas administrativas que respondían a cambios en los paradigmas intelectuales dentro de las ciencias de la administración. En su conjunto, dichas reformas dibujarían un movimiento que va desde la administración burocrática a la gestión o el *management*, entre los años 1970 y 1990, y desde la gestión a la gobernanza, entre los años 1990 y el momento actual<sup>1</sup>.

### **7.1 La administración burocrática.**

Hasta mediados los años 1970, el modelo burocrático sobre el que teorizó Max Weber y sobre el que se basó la arquitectura institucional del Estado del Bienestar a partir de la II Guerra Mundial, fue la referencia de todas las reformas administrativas conocidas hasta entonces. Considerado como la expresión de la racionalidad legal y gerencial, dicho modelo se organizaba en torno a un elemento central, el principio de legalidad, que aseguraría la previsibilidad de las decisiones políticas y garantizaría los derechos económicos de los ciudadanos por medio del control judicial del funcionamiento de la Administración.

Las críticas a la burocracia weberiana aparecen ya en las décadas de 1950 y 1960. Para lo que nos interesa aquí, hay que destacar las que hacían referencia al llamado “círculo vicioso burocrático”, que consistía, básicamente, en dar prioridad a los medios sobre los fines y en la relativa desconsideración respecto de los administrados, de los usuarios de los servicios públicos. También las que tenían que ver con su resistencia al cambio en entornos sociales que cada vez se hacían más dinámicos y cambiantes<sup>2</sup>.

Con el paso de los años, a medida que aumentaba la complejidad de las estructuras sociales, las organizaciones burocráticas fueron siendo cada vez más evaluadas a partir de su capacidad adaptativa. En este tiempo, se pudo comprobar que, en muchos casos, eran incapaces de adaptarse corrigiendo sus diseños o las disfunciones en su funcionamiento. A diferencia de lo que ocurría en las organizaciones no burocráticas o menos burocratizadas, en las que los agentes operativos tenían capacidad para introducir

cambios para solventar problemas o para contactar fácilmente con quien tiene capacidad para hacerlo, en las más burocráticas esto no era así, y los agentes que mejor conocían los problemas y podían contribuir a las soluciones no podían tomar iniciativas o los centros de poder estaban muy alejados de los entornos en los que se manifestaban los problemas; demasiado para que las cadenas jerárquicas pudieran dar una respuesta eficaz, esto es ágil, con lo que resultaba muy difícil la adaptación constante sin que se produjese una crisis y un cambio radical en ellas.

Al mismo tiempo, en los mismos años, muchos autores cuestionaron la universalidad del modelo burocrático. Herbert A. Simon, en su teoría de las organizaciones, señaló que no cabía sino aspirar a una “racionalidad limitada” en ellas<sup>3</sup>. Poco más tarde, a inicios de los 1970, William A. Niskanen demostró que la promoción de los intereses generales y su realización no eran un universal dado por supuesto en toda organización burocrática, que las personas que trabajaban en ellas también miraban por sus propios intereses y no era extraño que priorizaran éstos por delante de aquéllos, con lo que ponía en tela de juicio la imparcialidad política y económica de los funcionarios.

Así las cosas, la dinámica social, marcada por el incremento de la diversidad y la complejidad, hizo que la teoría de las organizaciones empezase a desarrollar modelos explicativos centrados en la idea de la contingencia estructural, en los que la racionalidad iba a depender de su adaptación a una serie de contingencias, tanto internas como externas, que condicionan la existencia y el funcionamiento de las burocracias.

Todas estas críticas no dieron lugar a reformas hasta mediados los años 1970, cuando en muchos estados ya se empezó a constatar la crisis económica y fiscal, y una percepción más o menos generalizada entre la ciudadanía de las limitaciones y los problemas de la democracia representativa, de la eventual irresponsabilidad de los representantes políticos respecto del resultado de las políticas que diseñan e impulsan, y del alejamiento de las estructuras administrativas respecto de los administrados y la realidad en la que viven. Es entonces cuando, en palabras de Joan B. Prats, “no comienza una era

de cambios, sino un cambio de era”<sup>4</sup>, que también afectó, obviamente, al modelo burocrático dominante y dio paso a la Nueva Gestión Pública.

## **7.2 La Nueva Gestión Pública.**

Las reformas administrativas que se produjeron desde entonces y hasta mediados de los años 1990 expresaron un nuevo paradigma caracterizado por una serie de rasgos más o menos compartidos por todas las administraciones públicas, aunque, obviamente, no se manifestaran de igual manera ni en la misma intensidad en todos los países. El paradigma de la Nueva Gestión Pública tuvo una gran influencia en los países angloamericanos; dicha influencia fue menor en los países de norte de Europa y podría decirse que escasa en los países germánicos y del sur del continente europeo. Desde luego así fue en España: escasa y desigual. Aun así, encontramos, como en otros países de nuestro entorno, que sus ideas básicas han calado en el discurso administrativo, que las reproduce constantemente, y explican, por ejemplo, la importancia y el poder que las figuras de los gerentes han adquirido en muchas burocracias, especialmente en las locales y en las autonómicas.

Entre dichas ideas o presupuestos destacan, por ejemplo, la de que las autoridades administrativas, los gerentes, deben saber lo que se espera de su gestión y que la evaluación de su trabajo debe hacerse en base a dichas expectativas; es decir, la gestión debe estar orientada a la consecución de objetivos fijados políticamente y sus resultados deben ser técnicamente medibles<sup>5</sup>. También la que hace referencia a que dichos gestores, los gerentes, deben disponer de los márgenes de discrecionalidad y de flexibilidad suficientes en el uso de los recursos a su disposición para realizar su trabajo y cumplir con sus responsabilidades, márgenes que siempre están en función de la evaluación gubernamental, es decir política, de los resultados obtenidos. En relación con ésta, otro presupuesto de este paradigma que ha dominado el panorama de la gestión pública en la última década del siglo pasado ha sido el de que el control del gobierno

sobre la gestión pública se centra más en sus productos y en sus resultados que en sus insumos y procedimientos.

Todas ellas, éstas y otras, acabaron por consolidar una cultura administrativa nueva, renovada respecto de la denominada como weberiana. Seguramente, una de las propuestas de la Nueva Gestión Pública que más interesa aquí es la que consistía en restablecer el control democrático sobre los trabajadores públicos de las organizaciones burocráticas por medio de la reducción, hasta donde fuese posible, de las ambigüedades de la delegación política. Se trataba, en definitiva, de que la ciudadanía, a través de sus representantes políticos, recuperase el control del Estado, el cual, en las décadas anteriores, se había desplazado a manos de los funcionarios.

En su momento, como señala Prats, ello supuso una profunda transformación de la organización y de las prácticas de gobierno a partir de la reconceptualización de la relación entre la política y la Administración<sup>6</sup>. Se tendió a la separación institucional de la definición de las políticas y sus objetivos, por un lado, de la ejecución de dichas políticas, por otro. De algún modo, ello se tradujo en una reducción de la responsabilidad de los políticos y sus cuadros de asesores, que ya no se extendía a los aspectos relacionados con la ejecución de las políticas, en manos de funcionarios-gestores, y en el establecimiento de una relación entre aquéllos y éstos en términos de principal y agente.

Al mismo tiempo, desde el convencimiento de que a la ciudadanía-cliente no le importaba tanto quien le prestaba el servicio, esto es el carácter del ente prestador, como la prestación en sí, se dio paso a la contractualización de servicios, ya fuese con los propios recursos públicos, con empresas privadas o con organizaciones no gubernamentales. Se daba por supuesto que la existencia del contrato de gestión y la supervisión política eran garantía suficiente de que los intereses de los agentes prestadores del servicio no se antepusiesen a la de los usuarios.

Sin embargo, desde mediados de los años 1990, se empieza a poner de manifiesto que los resultados de esta Nueva Gestión Pública, mirados desde el punto de vista de sus propios elementos centrales —la restauración de la responsabilidad y la eficacia y la eficiencia de la acción de gobierno— eran, cuando menos, cuestionables<sup>7</sup>.

En primer lugar, no parece que la separación de los ámbitos de la definición y de la ejecución de las políticas se haya traducido en un mayor control democrático de las mismas. Así por ejemplo, dicha separación no ha podido evitar que el conocimiento experto de los gestores, de los funcionarios públicos, no se inmiscuya en la fijación de los objetivos políticos. Del mismo modo, en muchos casos, los cargos políticos no pueden evitar tender a entrometerse en cuestiones operativas para afirmar su poder. Además, también pueden desentenderse de los resultados obtenidos excusándose en el hecho de que su responsabilidad se limita al diseño de la política y no se extiende al de la ejecución.

En segundo lugar, porque la concepción que esta Nueva Gestión Pública ha tenido de la Administración como una constelación de agencias ejecutivas que trabajan en base a programas sectoriales, muy concretos, para facilitar la medición y la evaluación de sus resultados, no es la más adecuada para una realidad en la que disponibilidad de la mayoría de bienes públicos de los que depende el bienestar de la ciudadanía, como la seguridad, no depende de una única agencia o de un único departamento, sino que depende de la capacidad de coordinación y colaboración entre una pluralidad de actores, públicos y privados.

A partir de aquí, la búsqueda de nuevas fórmulas de legitimación o gobernabilidad ha dado lugar a diversas respuestas en el ámbito de las políticas públicas, tanto a nivel político como desde el punto de vista organizativo. Todas ellas expresan de algún modo la necesidad de encontrar nuevas visiones, nuevos marcos conceptuales y nuevas metodologías con las que responder, desde la propia Administración, al reto de la relaciones interorganizativas, que son la base de cualquier gobierno eficaz en nuestros días.

Como tempranamente señaló Herbert Simon, apenas queda rastro de aquella ilusión de un mundo simple y ordenado que descansaba sobre la confortable previsibilidad de las consecuencias de las acciones planificadas científicamente. A pesar de la fe que siguen teniendo economistas y políticos, en nuestros días se ha impuesto la concepción de un mundo de racionalidad limitada, relativa, frente a la que la gestión pública no puede sino desplazar su foco hacia la idea de responsabilidad. La acción de gobierno ya no puede limitarse al mero cumplimiento de procedimientos y normas, y a la necesaria supervisión y control de éstos. Es necesario que se convierta, sobre todo, en la gestión de una acción colectiva en la que los diferentes actores tienen y luchan por retener diferentes márgenes de libertad en la realización de sus propios intereses y en la que la determinación de las metas y los objetivos que deben perseguir las políticas públicas resulta tan problemática como la determinación de sus consecuencias y de las responsabilidades con ellas relacionadas<sup>8</sup>.

### **7.3 La gobernanza como modo de gobernación de nuestro tiempo.**

La incapacidad antes mencionada de la Nueva Gestión Pública para resolver los problemas de la delegación democrática y de la eficaz provisión de bienes públicos que necesariamente requiere la acción concertada de agencias y departamentos diversos es la responsable de que, en los años de cambio de siglo y especialmente en Europa, se ensayaran reformas administrativas que expresan un nuevo modo de gobernación, el de la gobernanza<sup>9</sup>.

Dichas reformas se basan en un convencimiento cada vez más amplio en la idea de que la eficacia y la legitimidad de la acción pública se fundamentan en su capacidad para hacer que los diferentes niveles de gobierno articulen adecuadamente sus respectivos funcionamientos de una forma coordinada y, al mismo tiempo, que estos interactúen con la sociedad civil, con entidades ciudadanas y empresariales.

Gobernanza, gobierno relacional, gobierno interactivo, gobierno facilitador, redes de interacción público-privada. Estas y otras expresiones hacen referencia a un nuevo modo de gobernar que, desde mediados los años 1980, desplaza su preocupación desde la estructura y el funcionamiento de las organizaciones públicas –para procurar su mejor diseño y rendimiento para conseguir la máxima eficacia en la consecución de los objetivos previstos— hacia esas interacciones antes mencionadas, y va situando a las personas, a la ciudadanía –no a la clientela—, como el referente último de todas su actividad.

En este sentido, como bien apunta Luis F. Aguilar, la gobernanza puede ser entendida como la coincidencia del resultado buscado de una mejora de la eficacia y la eficiencia de la capacidad directiva de las estructuras administrativas de los gobiernos, y la expresión de la democratización de la sociedad, del fortalecimiento de la sociedad civil y del restablecimiento del sentido de lo público entre una ciudadanía que reclama voz y participación en la gestión de dichos asuntos públicos<sup>10</sup>.

Desde luego, estas reformas no han supuesto la anulación de las anteriores formas de organización y funcionamiento de la Administración Pública, sino la potenciación de sus funciones más relacionales, las que configuran el Gobierno como un actor movilizador, facilitador y cooperador<sup>11</sup>.

Hoy no parece discutible el hecho de que las cuestiones sociales, incluidas las más problemáticas y, por su puesto, las que tienen que ver con la inseguridad ciudadana, son el resultado de la interacción de factores diversos que no siempre son del todo conocidos y rara vez están bajo el control de un solo actor. Desde este punto de vista, sin que se dé un mínimo de cooperación entre los diferentes actores sociales, difícilmente se podrá tener una definición de dichas cuestiones, establecer objetivos comunes en relación con ellas y, mucho menos, tomar decisiones y llevar a cabo acciones. Nadie tiene el conocimiento ni los recursos suficientes para resolver eficazmente cuestiones complejas. En este sentido, la clave está en organizar espacios públicos de reflexión y discusión, espacios deliberativos, en los que se visualicen las

estructuras de interdependencias entre todos los actores concernidos por las cuestiones sociales y se fomente la confianza en ellas.

La creación de estos espacios de gobernanza, de estas estructuras y estos procesos, sería la misión fundamental del gobierno en un momento histórico como el actual, en el que, por las razones antes apuntadas, los objetivos de la gobernación no son tan fáciles de determinar como en décadas anteriores debido a la mayor complejidad social; los intereses generales no son tan inmediatos y deben concretarse después de procesos conflictivos, de negociación y consenso entre todos los actores, pues no hay ninguno de esos intereses situado más allá de los intereses privados y colectivos. Efectivamente, en cierto modo, como ya se dijo<sup>12</sup>, el Estado y las organizaciones gubernamentales dejan de tener el monopolio exclusivo sobre la definición de estos intereses y sobre la manera de promoverlos, y con ello, con esta reconceptualización de la gestión pública, se produce una revalorización de la política, que ya no puede seguir pretendiendo tener un fundamento exclusivamente legal y técnico. Se trata de una relación diferente entre el Estado y la sociedad, una relación que no niega el carácter autónomo de ambos pero que pone de manifiesto las interdependencias mutuas y la necesidad de cooperación para la realización del interés común a través de las políticas públicas.

Desde luego, más gobernanza no puede ser entendida o traducida como menos Estado. Sin duda es al contrario. La gobernanza, comprometida con el Estado de derecho, viene a fortalecer y a renovar la legitimación la autoridad democrática del Gobierno, pues afirma una especial responsabilidad en las administraciones públicas, actoras principales —no unas actoras más— en las estructuras de interdependencia antes mencionadas.

#### **7.4 Las propiedades y límites de una gobernanza de la seguridad**

Desde mi punto de vista, el concepto de gobernanza democrática de la seguridad y los relacionados con él —participación ciudadana, proximidad, transversalidad, partenariado,

coproducción del bien común— son conceptos que, precisamente por la falta que hace su realización práctica en el ejercicio del gobierno de sociedades complejas como la nuestra, se encuentran en un momento crítico. Al menos, esto es así a la vista de las reivindicaciones sociales de mejora de la calidad de la democracia que estos días ocupan plazas y ponen en cuestión aspectos centrales del orden social, empezando por la sintonía entre la acción de gobierno y las necesidades de la ciudadanía.

Las posibilidades de realización de una gobernanza democrática de la seguridad pasan por reconocer, de entrada, que desde hace algunos años, los términos a ella asociados aparecen constantemente en el discurso más bienintencionado, en el que aparecen como la solución a todos los problemas, tanto sociales como políticos.

Expresiones ineludibles de la corrección política, difícilmente se admiten en los debates sobre la gestión de la seguridad pública planteamientos diferentes o alternativos, ni se aceptan con facilidad críticas o denuncias de sus límites. Diríase que, a fuerza de hablar de gobernanza, de proximidad o de corresponsabilidad en la producción de seguridad, se espera que la gestión de las políticas de seguridad ciudadana evolucione hacia sus postulados, cuando la realidad nos dice que no está pasando eso exactamente.

Si una gobernanza democrática de la seguridad tiene alguna posibilidad de ser una realidad práctica, antes hay que reconocer que esta nueva forma de gobernar es una necesidad, no una opción, y que, actualmente, presenta límites importantes que bloquean el desarrollo de iniciativas que efectivamente responden al ideal de la gobernanza, límites de los que hay que tomar conciencia para poder pensar y obrar adecuadamente.

En relación con la inseguridad y con las políticas públicas de seguridad ciudadana, el movimiento hacia la gobernanza, es decir el de las reformas administrativas que se han dado en ese sentido, hay que tener presente que dicho movimiento responde a aquel fracaso institucional que se fragua en las décadas precedentes con la normalización de elevadas tasas delincuenciales que obligan a las autoridades del sistema penal a reorientar sus prácticas, a ajustarse a cambios que se estaban produciendo en otros

ámbitos como el laboral o el de los servicios sociales y a acomodarse, aún en contra de las propias ideas, a las tendencias políticas dominantes del neoliberalismo y el neoconservadurismo.

Es necesario reparar en ello para entender en profundidad sus propiedades y sus limitaciones, y en particular sus relaciones con la expansión de una seguridad comunitaria e integradora.

Desde la perspectiva del momento actual, este movimiento hacia una gobernanza democrática de la seguridad no parece que sea una opción más junto a otras, como la que domina actualmente el panorama político y administrativo de la seguridad pública, basada en el mero gerencialismo de servicios de seguridad. La complejidad de las necesidades sociales contemporáneas exige integralidad en las intervenciones para satisfacerlas y la respuesta a los retos de seguridad requiere acciones concertadas a diferentes niveles, horizontales y transversales. Desde este punto de vista, la mejora de la seguridad pública exige mejorar las capacidades de organización, de movilización y de cooperación en la ciudadanía, y tomar conciencia de las potencialidades de la gestión relacional de la ciudad y su seguridad, mucho más acorde con la propia dinámica social que la mera gestión vertical de servicios y equipamientos dotados de fondos públicos.

En relación con los límites para el desarrollo de las ideas de la gobernanza y de las iniciativas concretas que ha inspirado, quizás las más importantes tengan que ver con el grado de madurez de sus propios componentes esenciales, en particular con el de los liderazgos políticos<sup>13</sup>. En España y Cataluña tenemos un marco legislativo que la hace posible y una perfecta definición de los órganos administrativos que deben, por imperativo legal, canalizar y dirigir las interacciones que definen la gobernanza. Sin embargo, los interrogantes que se plantean en relación a sus posibilidades no son pocos.

Tenemos una policía que ha dado muestras de su compromiso con el proyecto, aunque no son negligibles las importantes resistencias en el seno de esta profesión que

tradicionalmente ha monopolizado casi por completo el campo del control de la delincuencia y se ha resistido a la cesión de responsabilidades y al reconocimiento de la legitimidad y la capacidad de otros actores.

Por otro lado, a pesar de que se conocen algunas buenas prácticas<sup>14</sup>, la existencia de un liderazgo político suficientemente apoyado desde el punto de vista técnico, así como de metodologías rigurosas, especialmente en lo tocante al diagnóstico de la inseguridad local y la evaluación de las respuestas formuladas, éstas no son realidades que se manifiesten con la claridad y la asiduidad suficientes. En general, no me parece que, en nuestro entorno, los alcaldes hayan asumido ese rol de liderazgo antes señalado, ni con su designación legal como máxima autoridad en materia de seguridad en el municipio. Además, buena parte del liderazgo político actual está caracterizado por una buena dosis de populismo punitivo que se manifiesta cuando se intenta escapar de la presión de los problemas de inseguridad con respuestas irreflexivas elaboradas, por lo general, en clave estrictamente electoral; respuestas que responden, más que al análisis profundo de los problemas y a la formulación de estrategias razonadas y coherentes, a recetas de “ley y orden” que, dejando de lado verdaderas prioridades —la atención de las víctimas, la rehabilitación del delincuente—, muchas veces no buscan sino vehicular expresivamente los deseos de venganza en el público.

Respecto de la sociedad civil, ¿cómo persuadir a las organizaciones privadas para que asuman funciones que se siguen considerando propias del Estado en esa pretendida coproducción de la seguridad? ¿Cómo identificar a los actores, ya sean individuales o colectivos, que pueden contribuir a reducir las oportunidades delictivas o el incivismo? ¿Hasta qué punto es posible persuadirlos de la necesidad de que ejerzan sus capacidades informales de control del delito?

Y si los límites a la realización de una gobernanza local de la seguridad ciudadana que se sitúan en la concertación público-privada no son menores, qué decir de las dificultades que se manifiestan actualmente en el ámbito de la coordinación entre agencias públicas con responsabilidades en materia de seguridad ciudadana. Ciertamente, las pugnas corporativas y las rivalidades de todo tipo no parecen componer

el escenario más idóneo para el liderazgo de un proyecto que pasa, como se ha dicho, de persuadir a la comunidad para que colabore asumiendo responsabilidades en el control de la delincuencia y la minimización de la inseguridad.

En segundo lugar, en un plano *externo* que hace referencia al contexto en el que deben tener lugar las interacciones entre los diferentes actores, los límites tienen que ver con cuestiones de tipo socio-cultural. Así, por ejemplo, la constitución de partenariados eficaces precisa un contexto social favorable no siempre disponible; en barrios en los que el llamado “capital social perverso” hace de la delincuencia un actor social y político destacado, las pretensiones de gobernanza parecen poco realistas. Además, la pasividad de los diferentes sectores sociales ante las demandas de participación, reflejo de la cultura política en cada sociedad, es otro límite a tener presente: en sociedades como la nuestra, en la que el control social se ha ido delegando casi en exclusiva en las instituciones formales como la policía, la corresponsabilización de la comunidad en la seguridad pública a través de la participación efectiva sigue siendo un reto de futuro para el que todavía no se dispone de fórmulas para persuadir a la sociedad civil para que ejerza sus capacidades de organización y participación en el gobierno de la seguridad.

La existencia de formas espontáneas de participación no es una garantía para la realización de la gobernanza. A la hora de valorar algunas de ellas, hay que estar prevenidos sobre ese *sentido común* configurado en las últimas tres décadas sobre la delincuencia y la inseguridad ciudadana, especialmente identificado con las víctimas, que obvia los derechos del delincuente y se muestra muy crítico con el Estado y las instituciones del sistema penal. Las actitudes que se alimentan de él reflejan una visión totalitaria que insiste en la justicia a través del castigo y en la protección a cualquier precio. Conocemos experiencias recientes de las peligrosas consecuencias que pueden tener determinadas formas de participación ciudadana en asuntos de inseguridad y sabemos que las formas de participación observadas en los movimientos populares no siempre son válidas para enfrentar los problemas de seguridad<sup>15</sup>.

Además está la confusión entre la participación de la sociedad civil y la representación política. Por más que se esté instaurando un clima generalizado contra la idea de la intermediación política según la cual la voluntad general sería algo que se podría construir sin instituciones que intermedien, creo que la representación política, ejercida si se quiere a partir de valores nuevos o distintos de los que actualmente la dirigen, sigue siendo necesaria —y hasta imprescindible— para articular consensos en la definición del interés general. Porque la participación tiene su espacio, que es distinto del de la representación. Creo que es absolutamente equivocado pretender que las decisiones sobre el establecimiento de prioridades en la política de seguridad pública o sobre la distribución de sus recursos deban ser tomadas en los espacios de participación. Sin duda, la participación ciudadana amplia y mejora la representación política y, en este sentido, contribuye al aumento de la calidad de la representación y de la misma democracia. Ahora bien, confundir una y otra cosa, como creo que es habitual, es un límite importante para el desarrollo de una gobernanza democrática de la seguridad.

En relación con esto último, otro límite que se opone a las posibilidades de esta forma de gobierno de la seguridad ciudadana son las frecuentes manifestaciones de posturas dogmáticas y las rigideces ideológicas de todo signo que coinciden denostando la democracia —caricaturizándola aquí como una pantomima que se reedita cada cuatro años con ocasión de las elecciones de representantes mientras que los sectores más desfavorecidos de países menos desarrollados claman y mueren por ella— y denigrando la política<sup>16</sup>, que sigue siendo, a pesar del aumento de desconfianza respecto de determinadas prácticas e instituciones políticas, la única solución posible a la cuestión de la gobernabilidad de estructuras sociales diversas y complejas como las nuestras.

### **7.5 La proximidad policial.**

Como ha ocurrido en otros ámbitos de la función pública, en la policía, este movimiento general hacia la gobernanza también ha provocado cambios en las estructuras organizativas, para hacerlas más flexibles, y en la cualificación de los funcionarios, especialmente de los que tienen más responsabilidades, para que adopten más visión estratégica y más aptitudes en la gestión de conflictos y en la construcción de consensos. Al mismo tiempo, también ha provocado que valores como la transparencia y la comunicación hayan ido ocupando lugares centrales en organizaciones policiales.

En la policía, dichos cambios se han visualizado a partir de las reformas que han conducido al desarrollo diferenciado de la actividad policial de proximidad.

Ésta y otras más que se han apuntado en la Segunda Parte de esta Tesis, se producen en Europa en un contexto más o menos generalizado de crisis de legitimidad que se explicaría, en última instancia, por la pérdida de confianza en el sistema de justicia penal, en la policía y en los jueces principalmente, los cuales no parecerían capaces de contener y reprimir la delincuencia y el incivismo con eficacia.

En el caso de la policía, conviene tener presente, sin embargo, que estamos hablando de una policía concreta. Atendiendo a la tipología establecida por Dominique Monjardet, no me refiero, obviamente, a la policía de orden público o de soberanía, la encargada de contener y proteger las expresiones de los movimientos colectivos, de controlar las fronteras o garantizar la seguridad del Estado<sup>17</sup>. Tampoco me refiero a la policía judicial, muy profesionalizada, que lucha contra la criminalidad más especializada y organizada, muy de cerca con la justicia. Cuando hablamos de esta policía cuestionada, hablamos de la que se enfrenta diaria y directamente con las manifestaciones de inseguridad y con las demandas de más seguridad, de una policía que trabaja en los contextos en los que se desarrolla la vida cotidiana en los diferentes barrios y distritos de nuestros pueblos y ciudades; una policía local, una policía comunitaria, una policía

de proximidad, una policía que necesariamente tiene que tomar parte en esta dinámica social, pues “no puede actuar eficazmente si no es integrándose en ella: presencia, permanencia e intercambio”<sup>18</sup>.

Algunas de estas reformas policiales que han intentado dar respuesta a las consecuencias de las profundas transformaciones sociales conocidas en las últimas décadas, quizás las más relevantes, se alinean en lo que podríamos llamar la estrategia comunitaria<sup>19</sup>. Como ya se ha dicho, desde los años 1970, las autoridades de las diferentes instituciones del sistema penal, entre ellas las de la policía, han llevado a cabo las iniciativas más innovadoras de los últimos tiempos redefiniendo las responsabilidades en materia de control social y de seguridad ciudadana. En este sentido, la comunidad —el barrio, los vecinos, los comerciantes, etc.— se ha ido convirtiendo en la clave para la resolución del problema de la limitación de la policía ante el crecimiento de la inseguridad asociada a una sociedad cada vez más compleja<sup>20</sup>.

En Cataluña, estas reformas empiezan a desarrollarse en los años 1980, como alternativa a un estilo policial más reactivo y distante que se había ido imponiendo desde los años 1970. Como respuesta a conflictos concretos o a propósito de la crisis en la relación entre la ciudadana y la policía en determinados barrios o zonas de sus ciudades, esta policía ha intentado mejorar la imagen de la institución y sus resultados, situándose más cerca y siendo más sensible a las necesidades y las demandas de seguridad de la población, trabajando junto a sus organizaciones y sus representantes. De esta manera, mediante las patrullas a pie, la actividad de las oficinas policiales de relaciones con la comunidad, las acciones comunicativas en escuelas, institutos y equipamientos para personas mayores, los contactos periódicos con comerciantes o las reuniones con vecinos y víctimas, la policía ha ido superando las antiguas imágenes que a veces la vinculaban con la idea de una fuerza de ocupación externa y han tratado de ganarse la confianza y la cooperación ciudadana. En definitiva, lo que se pretende es involucrar a actores no estatales, no vinculados a la Administración, con el fin de sumar sus prácticas informales de control social a la actividad formal de la policía.

Desde este punto de vista, esta extensión de la actividad policial que se vincula con las prácticas de actores privados o externos al campo de la seguridad ciudadana no puede ser descrita sino como una estrategia de responsabilización bien diferente de la que, desde el siglo XIX había mantenido el Estado a la hora de enfrentar las amenazas y los riesgos relacionados con la delincuencia y los desórdenes urbanos<sup>21</sup>.

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

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

Esta situación debe hacer pensar que alguna cosa no funciona. Las razones, como siempre, pueden ser diversas: desde la complejidad creciente de las actuales estructuras sociales<sup>22</sup>, a la falta de una cultura política que permita a la comunidad y a sus representantes políticos desarrollen políticas de seguridad ciudadana adecuadas, pasando por la misma forma que ha tomado el mundo actual y la constitución de la individualidad en él<sup>23</sup>, o las consecuencias que el trabajo tiene sobre las personas y su trayectoria biográfica en este tiempo del capitalismo flexible<sup>24</sup>.

Para esta Tesis, interesan especialmente las que puedan encontrarse en el campo de la cultura profesional policial. Entre los profesionales de la policía, especialmente entre aquellos que iniciaron su socialización profesional entre los años 1970 y 1980 – precisamente aquellos que ahora ocupan posiciones destacadas en las organizaciones policiales—, muchas de las características del actual ejercicio de la profesión que hoy día se dan por descontado y se aceptan de manera más bien irreflexiva, son relativamente nuevos y generan, en el mejor de los casos, cierta desorientación. Me refiero, por ejemplo, a la adopción de nuevos estilos y nuevas prácticas de trabajo, próximas a la gestión empresarial y cada vez más alejadas de aquella gestión tradicional que respetaba la autonomía profesional de los agentes; o a la politización de la actividad policial en el marco de la política criminal; o a la externalización de la seguridad ciudadana y la comercialización de la seguridad; o a la insistencia en la prevención y la orientación a la comunidad.

Hay que preguntarse, pues, en qué medida esto es así y por qué. ¿Por qué la proximidad no puede neutralizar tal descontento respecto del trabajo policial? ¿Por qué el discurso de la proximidad no pierde centralidad a pesar de las limitadas expectativas de los policías respecto del trabajo policial de proximidad? ¿Qué distancia hay entre el discurso formal de la proximidad y el discurso común ordinario en el ejercicio de la profesión? Antes, quizás, habría que preguntarse por las “realidades” que actualmente caracterizan el panorama de la proximidad policial en Cataluña.

A pesar de la centralidad del discurso de la proximidad en la política de seguridad pública y en las prácticas policiales, los policías se dedican a ella, tanto en la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra como en las policías locales, tienen escasamente formalizados sus procedimientos de trabajo, al menos no en la misma medida que otros, seguramente porque el modelo de proximidad que debería dar sentido a la actividad que desarrollan tampoco está claramente definido. Lo mismo se podría decir de los objetivos o de la evaluación de su trabajo, aspectos muy discutidos sobre los que hay una significativa falta de acuerdo. A pesar de las características específicas de este tipo de trabajo policial, todavía no hay aplicativos informáticos igualmente específicos que

permitan el registro, la supervisión y el control de la actividad policial. En términos generales, los grupos de trabajo de proximidad están integrados por policías que se acaban de incorporar a la profesión —muchos de ellos todavía en período de prácticas—, por lo que se convierten, de hecho, en grupos poco estables, una especie de “estación de paso” en la carrera profesional; por otro lado, no es extraña la presencia en ellos de policías en situaciones particulares que remiten, en todos los casos, a una menor operatividad: altas condicionadas o edades avanzadas, entre otras.

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

Los próximos dos capítulos dan cuenta de una investigación específicamente dirigida a responder a todas estas cuestiones<sup>25</sup>. La investigación está centrada en el discurso formal y profesional sobre la proximidad policial en la policía autonómica catalana, y trata de determinar hasta qué punto esta insistencia en la proximidad está dando los resultados que promete; trata de responder a esta cuestión compleja desde la perspectiva de la cultura profesional, interesándose por el lugar que ocupa la proximidad en el imaginario profesional de los policías de una comisaría metropolitana de los Mossos d'Esquadra, la de Cerdanyola del Vallès, en Barcelona.

En el primer de ellos, el octavo de esta Tesis, se plantea el modelo de análisis y se analiza el discurso formal sobre la proximidad policial. En el segundo, el capítulo nueve, se analiza el discurso de los policías en relación con el trabajo policial, con las relaciones entre la policía y los policías con la ciudadanía y con la proximidad policial.

Creo que una investigación como ésta estaría suficientemente justificada sólo a partir de la constatación de que, atendiendo al descontento antes mencionado, la actividad policial tiene márgenes de mejora en la función de garantizar la seguridad ciudadana y el libre ejercicio de los derechos y las libertades.

Ahora que el despliegue territorial de la Policía de la Generalitat ha finalizado, uno de los retos más relevantes que la policía catalana enfrenta en el horizonte inmediato de su consolidación —y no me refiero únicamente al Cos de Mossos d'Esquadra<sup>26</sup>--, se sitúa en el campo de la policía de proximidad.

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

## Notas al capítulo 7

<sup>1</sup> Prats, 2005, pp. 99-164.

<sup>2</sup> Crozier, 1964.

<sup>3</sup> Simon, 1947, 1958. Simon argumentaba que los objetos que los individuos encuentran en su entorno, tanto reales como simbólicos, tienen tanta influencia en sus decisiones como las capacidades intrínsecas de información y de proceso con que se dota a los agentes (aprendizaje social y racionalidad ecológica) (Hernández, p. 3).

<sup>4</sup> Prats, 2005.

<sup>5</sup> Peters y Pierre, 1998.

<sup>6</sup> Prats, 2005.

<sup>7</sup> Borja, Quintana, Subirats y Prats, 2010, p. 18-20.

<sup>8</sup> Sobre esta cuestión, sobre la dificultad para establecer consecuencias y responsabilidades, véase Innerarity, 2004, pp. 55-61.

<sup>9</sup> Este concepto, el de gobernanza, debe ser distinguido de otros –gobernación, gobernabilidad— que, aunque próximos, no quieren decir lo mismo. El concepto de gobernación hace referencia tanto a las instituciones de gobierno como a la definición y la realización de los intereses generales (legislación, dirección política, administración). Tradicionalmente, las instituciones de gobernación se han identificado con las del Estado y, de tal manera, sólo las acciones que han llevado a cabo sus órganos han sido consideradas acciones de gobernación. Dicho de otro modo, la tarea de gobernar sólo ha correspondido a las organizaciones estatales y las personas y las entidades privadas han sido gobernadas, no actores de gobernación.

El concepto de gobernanza tiene un significado distinto. La Real Academia Española lo define como “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (<<http://www.rae.es/rae.html>>). Además, el término se emplea cuando se quiere referir un estilo de gobierno nuevo, distinto del basado en el control jerárquico y caracterizado por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en una configuración reticular de las dimensiones pública y privada. En una perspectiva más amplia, también se utiliza para expresar formas de coordinación social distintas de la jerárquica, modos de coordinación de las acciones de los individuos y de las organizaciones, entendidas como formas primarias de la construcción del orden social.

Por último, el de gobernabilidad se referiría, según Jan Kooiman, a la cualidad de un sistema social que deriva del hecho de que sus actores estratégicos, que son los que pueden hacerlo ingobernable, consienten y acuerdan que las decisiones de autoridad se adopten de acuerdo con reglas y procedimientos predeterminados (Kooiman, 2003).

<sup>10</sup> Aguilar, 2007.

<sup>11</sup> Kooiman, 2003.

<sup>12</sup> Véase capítulo 6 (Segunda Parte).

<sup>13</sup> Espluga, 2010.

<sup>14</sup> Requena, 2013.

<sup>15</sup> En Cataluña, concretamente el Lérida, desde el verano de 2012 los *pageses* organizaron patrullas de este tipo para vigilar sus campos y sus instalaciones, afectadas por robos, especialmente de materiales metálicos. Después de quejarse sin obtener la respuesta que pretendían, ni del Gobierno de la Generalitat de Catalunya ni de los Mossos d'Esquadra, empezaron a patrullar y provocaron una crisis institucional que obligó al *conseller* del Departamento de Interior a desplazarse a Lérida y a hacer declaraciones que apuntaban en la dirección de cambios legislativos para hacer pasar estas prácticas por colaboración ciudadana con la policía autonómica. Véase, por ejemplo, el artículo “*El Govern donarà carta legal als sometents*”, de Antonio Barquero, en *El Periódico de Catalunya*, 11 de septiembre de 2012, pp. 36-37. Pocos días antes, el 26 de abril de 2012, un hombre murió de un infarto cuando era perseguido por una de estas partidas, la del municipio de Maials, después de que, según parece, intentase robar en una finca de este municipio.

---

Por otro lado, sobre las consecuencias de los sitios de Internet creados y mantenidos por particulares, véase Fraile y Bonastra, 2010.

<sup>16</sup> Un debate en el que se discuten perspectivas sobre la ciudad y en el que se manifiesta este límite puede verse en Garnier y Capel, 2011.

<sup>17</sup> Monjardet, 1996.

<sup>18</sup> Monjardet, 1996, p. 274. Sobre la crisis actual de legitimidad de las policías europeas, puede verse Ferret *et al.*, 2009. En relación con esta cuestión, la realidad de los responsables de las comisarías territoriales (seguridad ciudadana) dista mucho de la de los jefes de áreas o unidades centrales de investigación o de orden público. Aunque la valoración que la ciudadanía hace de su policía y, en particular, de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, en la Encuesta de Seguridad Pública de Cataluña es razonablemente buena, no es menos cierto que la actividad relacional de los primeros —con vecinos, comerciantes y empresarios, entre otros— no escapa nunca a las quejas sobre la inseguridad y a las demandas de más seguridad, que indefectiblemente se refieren, de una manera o de otra, a más policía y a policía más cerca.

<sup>19</sup> Curbet, 2009. Según Jaume Curbet, esta estrategia consiste en aprovechar la existencia de mecanismos de control social que operan en el seno de las comunidades al margen de las políticas públicas de seguridad para superar las propias limitaciones del sistema penal a la hora de hacer frente a la delincuencia y a la inseguridad. “Haciendo de la necesidad virtud, un gran número de iniciativas estatales —puestas en marcha en las décadas de 1970 y 1980— parecen encaminadas a reubicar las tareas de control de la delincuencia en la comunidad (...) Sea como una moda, como estrategia reformista o como salida desesperada, lo cierto es que el recurso a la comunidad se convierte, aparentemente, en la solución multiusos para todos y cada uno de los problemas que sufre el sistema penal” (Curbet, 2009, p. 56-57).

<sup>20</sup> Creo que al margen del mantenimiento de las tareas tradicionales relacionadas con el patrullaje preventivo o los dispositivos específicos, el de las relaciones con la comunidad ha sido el ámbito de trabajo policial en el que últimamente se han hecho y se están haciendo más esfuerzos: la identificación de actores representativos o con relevancia comunitaria, el establecimiento y el mantenimiento de contactos con estos actores, el trabajo conjunto con ellos para movilizar sus capacidades de control social informal, para establecer proyectos conjuntos de prevención comunitaria, para abalanzar el resultado de este trabajo.

<sup>21</sup> Las organizaciones policiales son un producto de cambios fundamentales que se produjeron en el siglo XIX en la manera de pensar y practicar la función de seguridad; como agencias especializadas, integradas por personas dedicadas a labores que tenían que ver específicamente con la prevención y la represión de la criminalidad y con el mantenimiento del orden público y la convivencia ciudadana, expresan el establecimiento del monopolio estatal sobre la seguridad pública que se extiende hasta nuestros días, momento en el que se estaría re-pensando a partir de fórmulas menos rígidas, basadas en la movilización de otros actores y recursos, con la finalidad de ampliar las propias capacidades para llevar a cabo la misión policial (Shearing y Wood, 2011).

<sup>22</sup> Castells, 1998.

<sup>23</sup> Innerarity, 2004.

<sup>24</sup> Sennet, 2000.

<sup>25</sup> Esta investigación ha servido de base para la elaboración de un trabajo presentado como ejercicio de evaluación final para el Máster de Políticas Públicas de Seguridad de la Universitat Oberta de Catalunya, en el curso académico 2011-2012. Antes de llevarse a cabo, el trabajo, titulado *La proximitat policial a la Policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, entre el discurs i la realitat. El cas de l'Àrea Bàsica Policial Cerdanyola del Vallès, a la Regió Policial Metropolitana Nord*, fue pensado y desarrollado para que sus resultados fuesen incluidos, con las adaptaciones necesarias, en esta Tesis.

<sup>26</sup> La policía de Cataluña está constituida por la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y el conjunto de las policías locales.

## Capítulo 8

### El discurso formal sobre la proximidad

El debate y el estado de la cuestión sobre el objeto de esta investigación estarían fijados, sobre todo, por trabajos publicados en Francia y Bélgica, y en el Reino Unido y los Estados Unidos.

En Francia, el sociólogo Dominique Monjardet ha publicado estudios sobre la cultura policial que deberían ser una referencia obligada para cualquier estudio sobre el imaginario policial. Este autor, que cuestiona las tesis dominantes sobre la cultura profesional de los policías que dan continuidad a la obra de Jerome F. Skolnick<sup>1</sup>, concibe la profesión policial no tanto como un catálogo definido por rasgos comunes que todos los policías comparten en mayor o menor medida, sino como “un espacio público interno, delimitado por dos dimensiones que son clave en la función policial, su relación con la Ley y su relación con la alteridad [los no policías], a su vez segmentadas según las diferentes acepciones de la Ley y según sea la definición del Otro”<sup>2</sup>.

Según la sociología anglosajona<sup>3</sup>, la cultura policial sería el resultado de las especificidades del trabajo policial, que estaría caracterizado por la combinación de tres elementos: la exposición al peligro, la relación de autoridad respecto de la ciudadanía y la preocupación por la eficacia. A partir de esta combinación se derivarían una serie de

rasgos compartidos en grado diverso por todos los miembros de la profesión, como el carácter suspicaz o desconfiado, la sensación de no ser comprendidos por el público, compensada por una fuerte solidaridad interna, la valoración del pragmatismo y del conservadurismo intelectual, político y social, entre las más destacadas.

Para Monjardet, estos criterios para definir dicha especificidad de la profesión no serían determinantes. La exposición al peligro, por ejemplo, varía mucho según las tareas que hacen los policías: no es lo mismo trabajar en grupos especiales de intervención o en unidades de policía judicial contra el crimen organizado que en unidades de policía científica, o recogiendo denuncias en una oficina de atención a la ciudadanía. Por otro lado, esta exposición al peligro puede ser vivida de manera muy diferente por los policías que han accedido a la profesión buscando poco más que un empleo estable y por los que se han sentido atraídos por el carácter poco previsible del trabajo en las calles. Y las mismas ambigüedades podríamos encontrar en los otros elementos antes mencionados, los cuales, desde mi punto de vista y de acuerdo con Monjardet, no servirían de manera suficiente para delimitar un concepto de cultura profesional que sea útil para estudiar el ejercicio de la profesión en la policía catalana actual.

Otros criminólogos y sociólogos franceses han estudiado la implantación, los resultados y los intentos de evaluación de la policía de proximidad<sup>4</sup>, también de la española, y algunos de estos trabajos, como los de Jérôme Ferret o Audrey Rabot, han sido publicados en la *Revista Catalana de Seguretat Pública*<sup>5</sup>.

A propósito de la evaluación de la policía de proximidad, Ferret hace una interesante aproximación a la polisemia de la noción desde la perspectiva francesa que ha sido de utilidad para el desarrollo de la investigación y, más concretamente, en la definición del concepto de proximidad policial<sup>6</sup>. Según este autor, la noción de proximidad empieza a aparecer en los discursos oficiales en los años 1988-1989, aunque el término “policía de proximidad” se acabe imponiendo más tarde. Antes, el trabajo policial que con el tiempo se identificaría como trabajo de proximidad se centraba sobre la pequeña delincuencia y consistía, básicamente, en la intensificación de la presencia policial y la vigilancia en los diferentes espacios públicos de los barrios. Hacia finales de la década

de los años 1980, los términos “policía de lo cotidiano” o “seguridad de la vida cotidiana” se hacen cada vez más frecuentes y, de alguna manera, se institucionaliza la necesidad de que los servicios policiales se *acerquen* a la ciudadanía. Es en este momento cuando la policía empieza a ser pensada como un instrumento de “proximidad social” o, incluso, de “gestión de la proximidad”<sup>7</sup>. Así pues, la policía de proximidad sería una transposición del *community policing* norteamericano que da lugar a prácticas policiales bien diversas que pueden ir desde las expresiones más represivas de la “tolerancia cero” hasta fórmulas policiales centradas en la prevención y en la relación con la ciudadanía. En definitiva, tal diversidad se ha traducido en una falta de consenso entre los intelectuales, los políticos y los propios policías sobre la significación del concepto de proximidad policial, lo cual, a mi entender, es de gran trascendencia tanto desde el punto de vista de la identificación y la evaluación del propio trabajo policial de proximidad, como de su valoración en la propia profesión<sup>8</sup>.

En la Escuela de Ciencias Criminológicas Leon Cornil, en Bruselas, Sybille Smeets y Cedric Strebelle han hecho otra aportación importante sobre la noción de proximidad, que analizan desde la triple perspectiva espacial, temporal y relacional<sup>9</sup>.

Elemento clave del *community policing*, la proximidad espacial haría referencia al acercamiento físico de los policías a la población mediante la “territorialización” de su trabajo. La proximidad temporal conectaría con las cuestiones de la accesibilidad a los servicios policiales, de la adecuación del trabajo policial a las necesidades de la interacción con el público y de la proactividad, es decir la anticipación a los requerimientos de la ciudadanía en materia de seguridad. Por último, la proximidad relacional, estrechamente ligada a las dos anteriores y que remite, en última instancia, a las ideas de concertación y partenariado entre los diferentes actores implicados en la seguridad dentro de un proyecto de optimización de los recursos que se inscribe en un proceso que, además, quiere expresar el carácter democrático de la misión de la policía en la sociedad actual.

En la literatura especializada anglosajona, la obra ya citada de David Garland sobre la delincuencia y el orden social en la sociedad contemporánea es esencial para entender la

reciente reconfiguración de la actividad policial y, en particular, su orientación a la comunidad. Por otro lado, en trabajos como el citado de David Bayley, se analiza esta relación entre la orientación a la comunidad como retórica y la práctica policial relacionada con ella.

Este capítulo da inicio a una aproximación hermenéutica al objeto de estudio —la proximidad policial—, un abordaje centrado en el contexto que condiciona su propia existencia; un contexto que explicaría su realidad —las ideas, los discursos y las prácticas que se relacionan con él—, y una existencia que se configura en última instancia a partir de los significados que los sujetos e incluso esta misma investigación le otorgan.

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

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

En este sentido, la práctica de la proximidad policial, como otras realidades o fenómenos que se dan dentro de la profesión, tiene lugar y se nos muestra a propósito de determinadas naturalizaciones, escondida detrás de situaciones tenidas por normales dentro de la misma profesión. Dicho de otra manera: es la cultura profesional del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, sean los que sean los rasgos que caracterizan profesionalmente a la Policía de la Generalitat, la que explica en última instancia el

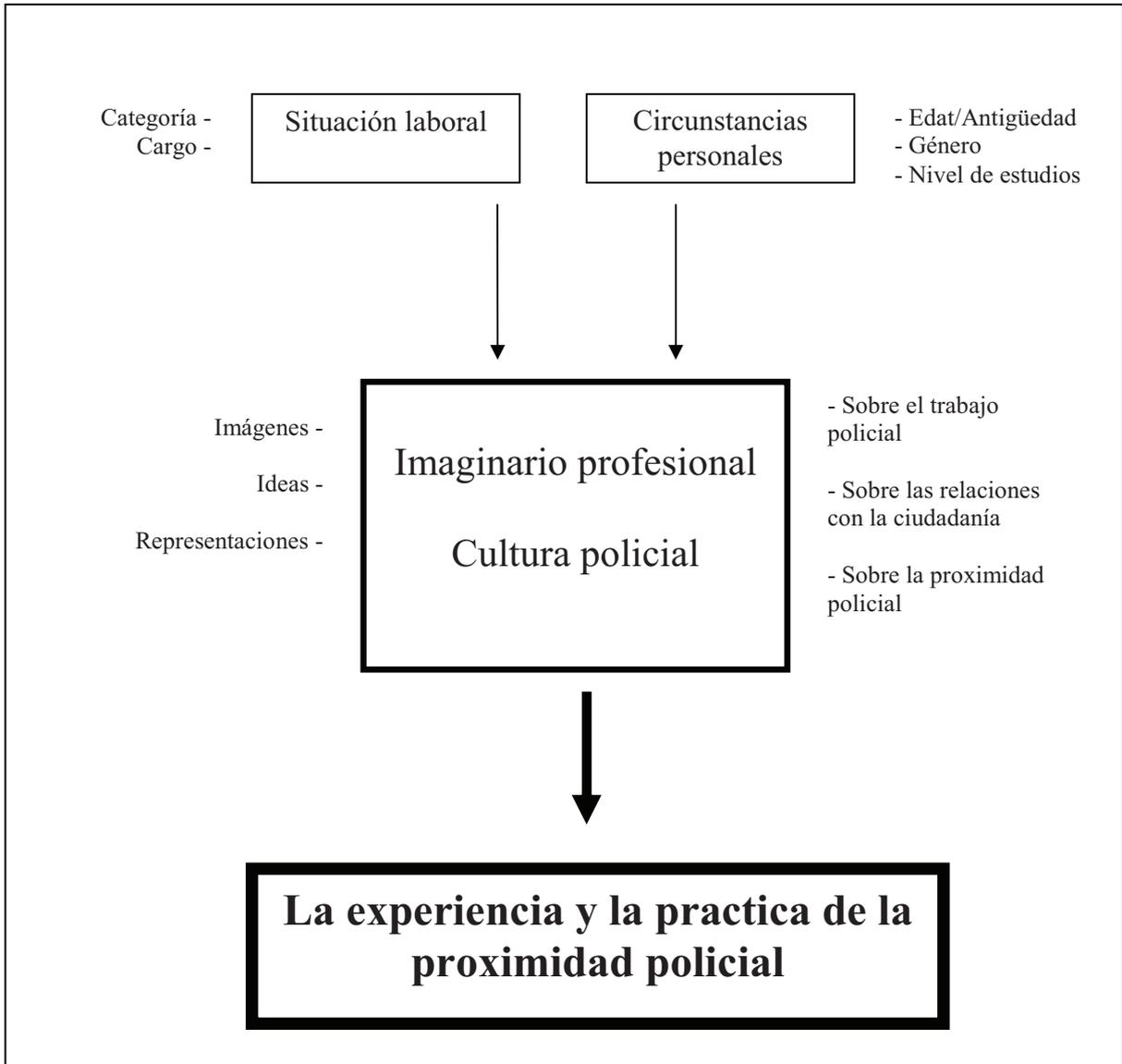
ejercicio de la proximidad en esta organización policial, sea cual sea este ejercicio: más o menos “completo”, más o menos satisfactorio para los policías, para los mandos que lo impulsan o para la ciudadanía que habría de recibir sus resultados.

En este capítulo, se presenta el modelo de análisis que ha dirigido la investigación, con la definición de todas sus variables.

Dicho modelo de análisis está conformado por una variable a explicar, que sería la experiencia y la práctica de la proximidad en la Policía de la Generalitat; una variable explicativa central o principal, que sería la cultura policial, el imaginario profesional de los policías; y por dos variables explicativas secundarias, la situación laboral y las circunstancias personales (cuadro 8.1).

La hipótesis del modelo sería la siguiente: en el trabajo policial, la experiencia y las prácticas de la proximidad en los Mossos d’Esquadra se explican por (las diferencias en) el imaginario profesional colectivo, el cual, a su vez, depende, en cada caso, de factores sociolaborales como la posición laboral y las circunstancias personales.

Cuadro 8.1 La proximidad policial en la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.  
El modelo de análisis.



Elaboración propia

## **8.1 La proximidad policial en la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.**

Hace años que la proximidad policial ha sido presentada como la solución indicada para todos los males detectados y denunciados en el ámbito de la gestión pública. Como sabemos, el de la seguridad no ha escapado de lo que podríamos denominar “los gozos de la proximidad” y, si bien su evolución no ha sido lineal en el sentido que ha sido objeto de críticas y altibajos, hoy vuelve a renacer, como el ave Fénix, de sus cenizas. Aún así, creo que este éxito del discurso de la proximidad está a la altura de su indefinición, de la indefinición del concepto –qué es la proximidad— y de la falta de concreción de su operativización –como se *hace* o como debe *hacerse* la proximidad.

### ***8.1.1 El concepto de proximidad policial.***

Como estrategia policial, como estilo policial diferenciado del estilo más reactivo de respuesta rápida a los incidentes, el estilo 112, o como manera particular de *hacer* policía, la proximidad puede ser definida como el resultado de una revisión del modelo tradicional de la función policial y del ejercicio de la profesión policial. En la práctica, esta revisión ha supuesto que la institución haya perdido el elevado grado de autoreferenciación que la había caracterizado a lo largo de más de un siglo y medio de vida como consecuencia de los cambios sociales que se producen desde los años 1970, cambios que la obligan a repensarse y a redefinirse en relación a la ciudadanía, tanto en términos físicos, como geográficos y sociales. Por decirlo en palabras de Rémi Lefebvre, la proximidad no se define sino en el análisis de su antónimo, es decir en “la construcción social de la distancia”<sup>10</sup>.

La proximidad responde a una lógica de acercamiento a la ciudadanía en el marco de un proyecto de mejora de la eficacia y la legitimidad de la institución y de los profesionales que trabajan en la policía. Las reformas que han conducido a la proximidad han sido la expresión de la voluntad de superar la distancia, sobre todo simbólica, entre el Estado y la policía, por un lado, y la ciudadanía, por el otro; una distancia que deriva, en última

instancia, del carácter impuesto de las orientaciones y las decisiones que tradicionalmente han integrado la política de seguridad pública.

En este sentido, la proximidad vendría a designar una dimensión del trabajo policial que es próximo geográficamente y temporalmente, una dimensión centrada en las relaciones de la institución y la población, y en la que se inscriben prácticas diversas que se llevan a cabo de cerca y con un *tempo* adecuado a la marcha de la dinámica de la cotidianidad de los espacios y los usos de hace la ciudadanía de ellos<sup>11</sup>. Por otro lado, la proximidad también remite a cierta carga afectiva de este trabajo policial, si aceptamos que aquello cercano es o acaba siendo, en cierta manera, familiar.

La inscripción de la proximidad en las estrategias policiales se explica a partir de dos elementos concomitantes claves: por un lado, la importancia que se reconoce al territorio y a los conflictos de convivencia y a los desórdenes que tienen lugar en él; por otro, la idea de coproducción de la seguridad. En esta dimensión del trabajo policial que es la proximidad, para el establecimiento de partenariados con otros actores concernidos por las cuestiones de la seguridad y la inseguridad, sean institucionales o no, es necesario “territorializar” la actividad policial en un sentido nuevo.

#### *8.1.1.1 Proximidad: la territorialización de la actividad policial.*

A lo largo de los últimos decenios del siglo pasado, la policía pareció haberse “deslocalizado”; es como si se hubiese distanciado del territorio en el que trabajaba y en el que debía prestar sus servicios. En este período, con los cambios que se han producido en las geografías urbanas y con el aumento de la delincuencia analizados en capítulos anteriores, la inseguridad se ha convertido en una preocupación mayor en las sociedades occidentales y los poderes públicos se han visto abocados a una revisión de las políticas públicas de seguridad.

Desde el momento en que tal revisión incorpora un análisis geográfico de la actividad policial en relación con su entorno, aparece la noción policía de proximidad. Presentada

desde sus inicios como una derivación del *community policing*, pronto se hizo acreedora de todas las confianzas en el proyecto de “crear las condiciones para una verdadera tranquilidad pública”<sup>12</sup>. En todas sus variantes —policía comunitaria, policía de la calidad de vida, policía de proximidad—, el territorio aparece como elemento central en la gestión de la seguridad. La proximidad es el resultado de la necesidad de acercamiento a la ciudadanía y de ajustar la actividad policial a las particularidades de los entornos locales, es decir de territorializarla.

### *La deslocalización de la policía.*

Antes, la presencia policial en el territorio no respondía a una actividad verdaderamente territorializada. Antes de las reformas que condujeron a la proximidad, la policía se había convertido en una institución deslocalizada como consecuencia de determinadas evoluciones estructurales y técnicas. Trabajando en entornos en los cuales no acababan de integrarse del todo, los policías no podían adaptarse a los cambios urbanos que se estaban produciendo, lo cual generaba respuestas policiales poco adecuadas.

Desde el punto de vista del distanciamiento estructural, hay que pensar, por ejemplo, en todas las medidas que se pusieron en marcha en los Estados Unidos para evitar la corrupción policial en las principales plantillas del país<sup>13</sup>. Mediante la profesionalización, es decir mediante la separación de los entornos locales, mediante la normalización de los comportamientos o la promoción de valores como la neutralidad y el respeto a la Ley, que intentaban evitar o minimizar las ingerencias políticas y comunitarias, las autoridades públicas intentaron evitar la corrupción endémica en las policías norteamericanas<sup>14</sup>. Esta evolución, como observa Dominique Monjardet, se tradujo en una focalización de la actividad policial en el mantenimiento del orden, entendido en términos de “orden público, es decir mantenimiento del orden y del control del espacio público ante los manifestantes de cualquier tipo”<sup>15</sup>. Desde entonces, el trabajo policial y la propia institución pasaron a ser evaluados en base a dos elementos: su capacidad para contener y controlar los momentos de crisis de orden en el espacio público y el grado de conformidad respecto de las prescripciones dadas por la

Administración correspondiente. De esta manera, la tranquilidad pública y el tratamiento local —próximo— de los pequeños incidentes habituales fueron pasando a segundo término.

Esta normalización de la actividad policial está en el origen de una estandarización y de una especialización de los servicios. Los efectivos se fueron adscribiendo a unidades dedicadas a determinadas especialidades y de esta manera fueron perdiendo la cualificación generalista que tenían. Esta proliferación de unidades especializadas ha tenido dos consecuencias claras: en primer lugar, la disminución del número de policías en contacto directo con la población; en segundo término, la acentuación del aislamiento de la institución. Las formas policiales surgidas de esta dinámica se caracterizaron por los patrullajes aleatorios, por la estandarización de los contactos con la ciudadanía, por la protocolarización de los procedimientos y por una atención preferente a determinados tipos de infracciones como consecuencia de la especialización antes mencionada. De esta manera, la relación con la población se fue haciendo cada vez más distante y más tenue.

Este proceso de *enfriamiento* de la relación de la policía con el público se acentuó notablemente con la difusión de los “nuevos” medios de comunicación y transporte en la policía. Vale la pena aludir, aquí otra vez, a las consecuencias que tuvo la generalización del teléfono y la motorización en el trabajo policial.

Gracias al teléfono, la policía pasó estar disponible las 24 horas del día, accesible desde cualquier sitio, incluido desde el propio domicilio. Paradójicamente, esto, que propició un aumento de los requerimientos a la policía, coincidió con la disminución de los contactos físicos, pues estos dejaron de ser necesarios para el intercambio de información. Con el tiempo, la llamada telefónica a la policía se banalizó y las demandas se extendieron a asuntos que cada vez tenían que ver menos con la delincuencia. “La policía deviene, por un lado, un servicio de urgencia generalista y por el otro, el servicio polivalente al cual se dirigen [los ciudadanos] por defecto”<sup>16</sup>.

A medida que el teléfono se fue generalizando entre la población, la policía tuvo que adaptar rápidamente su funcionamiento a ello. Con la aparición de centrales de comunicaciones, las pequeñas centrales policiales fueron siendo suprimidas y los servicios se fueron reorganizando en torno a unidades centrales<sup>17</sup>. En paralelo, los modelos de gestión y de decisión también fueron cambiando para dar respuesta al aumento del volumen de requerimientos, en relación al cual, pronto se tuvieron que establecer prioridades en su atención. Con la estandarización de su tratamiento, determinados incidentes, calificados como *cold crimes*, dejaron de ser considerados como prioritarios, pues su denuncia acabaría llegando después de haber ocurrido; así, esta racionalización de la actividad se tradujo en una restricción del campo de atención policial<sup>18</sup>.

Por otro lado, la motorización de las organizaciones policiales alimentó esta dinámica. El constante aumento del parque móvil policial, con la incorporación de la radio, hizo crecer su “deslocalización”. Con el paso del tiempo, las rondas a pies fueron siendo sustituidas por los patrullajes en coche y el tiempo de trabajo de los policías fue pasando, cada vez más, en el interior de los vehículos y en los escenarios en los que tienen lugar los incidentes o los delitos conocidos.

Finalmente, esta “deslocalización” también afectó el objeto mismo del trabajo policial. Como señala Sebastián Roche, el aviso, el incidente, la infracción se han ido convirtiendo en objetos geográficamente indiferenciados<sup>19</sup>. En definitiva, es como si el ámbito de trabajo policial se haya contraído hasta convertirse, básicamente, en vías de paso y zonas de intervención; como si los nuevos modelos de gestión, que tendrían que haber mejorado el trabajo policial, haberlo hecho más eficaz y más eficiente, hubiesen contribuido a la progresiva insularización de la institución y a cierta incapacitación de los policías, que han dejado de poder reconocer territorios que han perdido su identidad y de hacer frente a los conflictos y los desórdenes cotidianos, a los problemas de convivencia y a las infracciones los que los caracterizan.

*El community policing y los inicios de la proximidad.*

En un contexto como el descrito, en el que la preocupación por la seguridad ha ido en aumento<sup>20</sup>, el Estado, tal y como se ha explicado en el capítulo anterior, tuvo que reaccionar y, a finales de los años 1980, aparecen reformas que expresan una nueva orientación de las políticas públicas de seguridad, entre ellas las que tienen que ver con la proximidad. Presentada desde el principio como un enfoque innovador<sup>21</sup> que responde tanto a la delincuencia como al temor que este fenómeno suscita, llegó para poner remedio a la ineficacia de los poderes públicos con responsabilidades en materia de seguridad.

Entre sus credenciales han estado siempre, como ya se ha dicho, sus similitudes con el *community policing* americano, el cual ha sido presentado como aval de éxito por parte de los impulsores y los seguidores de la proximidad en Europa.

Al respecto hay que decir que, aunque algunos de los factores que explican la aparición de tales reformas policiales son comunes o parecidos, los contextos en los que ven la luz sí que son claramente diferentes. La aparición del *community policing* debe situarse en el contexto de la crisis social que atravesaron los Estados Unidos en los años 1960 y 1970, años de una importante crisis urbana marcada por el aumento del consumo de drogas y de la delincuencia. Estos elementos estuvieron en el origen de violentos enfrentamientos entre diferentes comunidades y la policía, algunos de ellos tan cruentos como el de Watts, en 1965, que acabó con 34 muertos, 1032 heridos y más de 600 edificios dañados o destruidos<sup>22</sup>. Episodios como éste pusieron de manifiesto que en determinados entornos como el descrito, las prácticas policiales al uso no eran adecuadas y que la policía, como institución, no podía aportar ningún tipo de solución a los problemas de desorden y de violencia urbana.

Las reformas del trabajo policial que se pusieron en marcha buscaban, en última instancia, poner fin a las disfunciones del sistema tradicional y acercar la policía a la población, tanto física como psicológicamente<sup>23</sup>. Estas reformas partían del

convencimiento según el cual los problemas no serían resueltos por la vía del aumento del presupuesto y de los efectivos policiales, porque el patrullaje motorizado ordinario tenía unos efectos muy limitados sobre la delincuencia y sobre la sensación de inseguridad<sup>24</sup>. Además, reconocían que la mayor parte de los requerimientos que recibía la policía de la ciudadanía poco tenían que ver con infracciones graves, con delitos graves. Más bien, estaban relacionados con otros problemas de orden menor que, en adelante, deberían ser tenidos en cuenta.

De esta manera, las percepciones y los sentimientos de inseguridad pasaron a constituir un factor sociopolítico central y, como tal, tuvieron que ser considerados un objeto fundamental de la actividad policial. Desde entonces, la policía ha tenido que gestionar los problemas de inseguridad ciudadana teniendo presentes los elementos que configuran su dimensión más subjetiva e inscribiéndolos en una perspectiva global de aproximación a dichas cuestiones que incluya todas las particularidades locales.

Pronto se constató que las patrullas a pie y el contacto frecuente con la ciudadanía, en concurrencia con otras actuaciones públicas, sí que tenían efectos sobre aquellas sensaciones de temor e inseguridad. Así por ejemplo, en 1973, el estado norteamericano de Nueva Jersey evaluó los resultados de estas reformas policiales en 28 de sus municipios, entre ellos el de Newark<sup>25</sup>. Dicha evaluación midió el impacto del patrullaje a pie y del motorizado, y concluyó que, aunque no pudo constatarse ninguna disminución de la delincuencia, el primero tuvo una fuerte incidencia sobre la sensación de inseguridad entre los vecinos, que se mostraron especialmente satisfechos respecto de esta forma de vigilancia policial<sup>26</sup>.

*Los conflictos de convivencia y el incivismo, nuevos objetos del trabajo policial.*

Hasta la aparición de este enfoque comunitario, la actividad policial era esencialmente reactiva. Su objeto no era otro que la infracción penal, las causas de la cual quedaban más allá de los límites de una concepción de la función policial que, lejos de plantearse

participar en la intervención sobre ellas, se limitaba a informar de los hechos conocidos y a localizarlos en el tiempo y en espacio.

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

La reapropiación de territorio, la re-territorialización de la actividad policial como estrategia que busca la mejora tanto de la gestión como de la calidad de los servicios a base de situar lo local en el centro de las políticas de seguridad, ha tenido importantes consecuencias en la morfología policial, de las que son muestra las oficinas de relaciones con la comunidad o las unidades de convivencia que encontramos en los organigramas de muchas organizaciones policiales catalanas. En sus formas iniciales, muchas de estas unidades funcionaban de la misma manera: se asignaban agentes concretos a zonas concretas de la ciudad y las unidades se constituían en oficinas de atención comunitaria en las que se podían realizar trámites básicos y desde las que se impulsaba la actividad policial diaria.

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

En efecto, la proximidad policial se basa en una geografía más fina de las diferentes manifestaciones de la inseguridad ciudadana, una geografía que se articula a partir de conceptos como el de sector, que sería la entidad territorial en la que se diseña, se dirige y se evalúa la misión de la policía de proximidad, o el de barrio, próximo a la noción francesa de *îlot*, la “primera línea”, el escenario en el que trabajan sus actores principales: el *ilotier* francés o el *arquer* catalán<sup>27</sup>.

En definitiva, la territorialización de la actividad es el pilar de la estrategia policial de proximidad; en última instancia, ésta debería traducirse en un reforzamiento de la presencia y la visibilidad de la policía en los espacios públicos. Como sinónimo de descentralización y desconcentración, este proceso de reapropiación del territorio pasa, antes que nada, por dejar de considerarlo –al territorio— como un problema de inseguridad, o como parte del problema, sino como la clave para su solución a partir del análisis detallado de las necesidades, de la adaptación de las intervenciones, del establecimiento de diagnósticos compartidos y participados que sirven, al mismo tiempo, para el reconocimiento mutuo de los diferentes actores concernidos<sup>28</sup>.

Hacer de los desórdenes y de los conflictos de convivencia objetos del trabajo policial ha sido, desde el primer momento, una condición de este proceso de territorialización. Aunque habían acabado siendo obviados por la actividad policial tradicional, porque no tenían carácter penal o porque no habían sido considerados como prioritarios, estos fenómenos, que siempre están relacionados con la vida cotidiana en espacios más o menos degradados, determinan la percepción de seguridad de las personas que viven en ellos, que residen en ellos o trabajan en ellos, y suelen ser el argumento más común de los reproches de inacción y de ineficacia que recibe la institución.

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

Una ventana rota, o una farola averiada, o la acumulación de basura, o la presencia de vehículos abandonados y desguazados en la vía pública, por citar los más habituales, serían indicadores de que las degradaciones no son reparadas ni sancionadas, y de que los controles sociales comunitarios no funcionan adecuadamente o de que, sencillamente, no existen. Entonces, si el cristal no es repuesto, si no se repara la

ventana, su rotura puede ser inicio de una espiral de declive que, en casos extremos, hace que los vecinos se planteen abandonar el barrio<sup>29</sup>.

Por descontado, este desorden no es solamente físico. También se relaciona con otros fenómenos, con la existencia de bandas o grupos más o menos organizados que se apropian de determinados espacios, con el consumo de drogas o alcohol en la vía pública, con la mendicidad más agresiva o con la prostitución más visible<sup>30</sup>. También con el carácter ruidoso de los vecindarios, con determinadas maneras de gestionar la retirada de los residuos domiciliarios, con el mantenimiento insuficiente de las viviendas, con las reuniones de jóvenes en los parques; todas estas cuestiones que, de hecho, no suponen la comisión de ninguna infracción.

A determinados niveles, los desórdenes, en sus diversas manifestaciones, provocan indignación y desmoralización, las cuales acaban degenerando en temores y miedo. El incivismo, el vandalismo y todas estas formas de violencia de baja intensidad acaban configurando una percepción negativa de los espacios públicos en un proceso en el que, a medida que aumenta la sensación de inseguridad, disminuye la posibilidad de que los vecinos intervengan o participen en la salvaguarda de estos espacios. Dicho de otra manera: cuanto mayor es el desorden y el miedo a la delincuencia, más probable y frecuente es la llamada a la policía.

Esta idea ha sido problematizada en Francia por Sebastian Roche, mediante el concepto de incivildades. El término deriva del latín *civilitas*, que hace referencia a las prácticas que van en contra de las “convenciones convenientes”, de lo que conviene a la comunidad<sup>31</sup>. Roche las define como “rupturas en el orden de la vida de cada día, eso que los actores ordinarios consideran como la Ley, y no exactamente lo que las instituciones califican como orden”<sup>32</sup>. Distingue las “incivildades legales”, nocivas para la vida social pero no consideradas como infracciones de ningún tipo, de las “incivildades infraccionales”, de carácter penal o administrativo, como las infracciones a las ordenanzas de convivencia y civismo<sup>33</sup>.

Este concepto, traducible al nuestro de incivismo, serviría para referirnos a fenómenos diversos, desde la degradación del entorno a las diferentes formas de apropiación del territorio que son percibidas como anormales o inusuales, pasando por los comportamientos que violentan, en un sentido amplio, las costumbres o las prácticas habituales. En cualquier caso, si el civismo es considerado como un reconocimiento del orden común, todas estas manifestaciones antes mencionadas son consideradas como atentados contra los valores de la comunidad y son percibidas como una prueba de que no hay un “*garant de securité*”<sup>34</sup>. Si no resuelven o se eliminan, si acaban normalizándose, acaban degradando el clima social y provocando actitudes de repliegue y defensa que en están en la base de aquella percepción negativa de los espacios públicos y de los sentimientos de inseguridad<sup>35</sup>.

#### *8.1.1.2 Proximidad: la coproducción de la seguridad.*

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

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

Desde luego, que se consiga incorporar estos actores en la tarea de mantener el orden y la tranquilidad en sus comunidades hasta el punto de considerarlos como socios o colaboradores pasa, necesariamente, por que sus demandas y expectativas en este ámbito sean tenidas en cuenta, lo cual no persigue únicamente satisfacer o tranquilizar a la ciudadanía: también pretende reforzar y eventualmente restaurar la legitimidad de la intervención pública.

La territorialización de la actividad policial, la necesaria toma en consideración de todos los factores que generan inseguridad y la restauración de las relaciones entre la policía y la ciudadanía habrían permitido recomponer mecanismos de control social que anteriormente regulaban buena parte de estos problemas.

En las últimas tres décadas, los cambios sociales han modificado profundamente las maneras de vivir y convivir. Seguramente, el ascenso del individualismo sería uno de los rasgos que mejor explica esta transformación y sus consecuencias sobre los mecanismos tradicionales de regulación colectiva, el anquilosamiento de los cuales supuso, de hecho, un aumento de trabajo para las organizaciones policiales.

Con el progresivo debilitamiento de los mecanismos de control social informal, se ha impuesto la regulación formal de la convivencia a partir de ordenanzas y decretos, con lo que los conflictos cotidianos se han convertido en objetos susceptibles de contenciosos jurídicos que deben ser gestionados por diferentes instituciones, entre ellas la policía. Así las cosas, a medida que la institución policial se ha visto desbordada por el incremento masivo de requerimientos relacionados con la dinámica social cotidiana, la idea de la comunidad como solución se ha ido imponiendo tanto por razones prácticas como de legitimidad<sup>36</sup>.

#### *La comunidad como solución policial.*

De manera introductoria, en el capítulo 6, al referirme a la redefinición de responsabilidades en materia de seguridad pública como una de las respuestas adaptativas del Estado a la nueva experiencia de la inseguridad ciudadana, ya he señalado que fue en el último cuarto del siglo pasado cuando los gobiernos se dan cuenta de que el control de la delincuencia y las conductas consideradas incívicas se encontraba “más allá del Estado” en dos sentidos diferentes. Por un lado, en el sentido de que las instituciones de la justicia penal se mostraban como muy limitadas a la hora de contener la delincuencia y gestionar los conflictos y los desórdenes originados en la

convivencia, cosa que las llevaba a creer que no eran capaces de garantizarla por sí mismas. En segundo término, en el sentido de que, aunque cada vez más debilitados, existen mecanismos de control social informal que todavía funcionan fuera de los límites del Estado, de manera relativamente autónoma de sus políticas.

Pues bien, los esfuerzos dirigidos a hacer frente a estos límites –primero reformando las instituciones estatales y luego movilizándolo y utilizando los mecanismos no estatales— han sido la base de las iniciativas policiales más innovadoras de los últimos años. De alguna manera, la proximidad aparece para poner remedio a las consecuencias de esta deriva mediante la movilización de las capacidades de diferentes actores de la ciudadanía en la regulación de la seguridad pública, reactivando los dispositivos de control social más o menos disueltos, con una propuesta de cambio de las mentalidades y las prácticas policiales.

Como ya se ha señalado, la policía comunitaria, el ascendente de la proximidad policial, empezó a practicarse a finales de los años 1960 como respuesta a las consecuencias derivadas de estilos policiales reactivos y distantes que dominaban la profesión en los años precedentes. Con métodos como el patrullaje a pie –al estilo de las tradicionales rondas—, la vinculación y la interlocución permanente con escuelas e institutos a través de unidades o agentes especializados, o la consulta a la ciudadanía sobre diagnósticos de seguridad o sobre la calidad de los servicios, la policía ha intentado y sigue intentando evitar la imagen de una fuerza de ocupación y, al mismo tiempo, conseguir un nivel adecuado de cooperación por parte de la población.

Es cierto, como ya se ha reconocido, que la proximidad se ha convertido en una retórica persistente en el discurso formal sobre la seguridad y la actividad policial. Sin embargo, también lo es que, bajo dicha retórica, hay una realidad relativamente nueva en dicha actividad. Una de los elementos más destacados de esta nueva realidad –si no el más relevante— es el esfuerzo constante para dinamizar la actividad de actores no institucionales, para relacionar y conectar sus capacidades y sus prácticas informales de control social con las de la propia policía. Iniciada como una estrategia consciente en los años 1980 y 1990, en los Estados Unidos y el Reino Unido, esta política se ha

convertido en un aspecto absolutamente fundamental de la política de seguridad pública en el resto de países occidentales, entre los cuales el nuestro.

*La estrategia policial de la responsabilización.*

El intento de extender el alcance de las agencias estatales vinculando sus prácticas a las de los actores comunitarios y al sector privado podría ser descrito, siguiendo a Pat O'Malley, como una “estrategia de responsabilización”<sup>37</sup>. Esta estrategia —que según este autor hay que situar en el marco del ascenso de los postulados neoliberales en el panorama de las políticas públicas en general— afecta a la seguridad en un sentido amplio, en la medida que el Estado post-keynesiano mira de desplazar responsabilidades hacia el individuo y el mercado.

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

Lo que se pretende es la configuración de una red reforzada de control social —más o menos dirigida por el Estado, más o menos informal— que complementa y extiende los controles formales de la acción policial y, en un sentido más amplio, del sistema de justicia penal. Dejando atrás aquella idea del monopolio sobre el control de la delincuencia y de las llamadas “conductas desordenadas”, que supone una forma ciertamente autista del ejercicio de la autoridad que ignora completamente las capacidades y las posibilidades de otros actores, la policía y otras instituciones adoptan ahora una relación estratégica con ellos y tratan de enrolar los “poderes gubernamentales” de los actores privados<sup>38</sup>, modulándolos adecuadamente para el cumplimiento de los objetivos de la política pública de seguridad ciudadana.

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

Entre las técnicas utilizadas para alcanzar este objetivo, quizás la más simple pero la más eficaz, la que tiene más alcance, ha sido la campaña informativa. En el caso de policías como la de la Generalitat de Cataluña, las campañas se realizan por medio del reparto de dípticos y trípticos a comunidades de vecinos y comercios<sup>39</sup> que contienen consejos de seguridad relacionados con las modalidades delictivas a las que pueden verse expuestos. O en reuniones en las que se presentan a comerciantes de algún barrio de la ciudad o a industriales de polígonos datos delincuenciales, se reflexiona conjuntamente sobre la manera en la que las percepciones asociadas a la delincuencia afectan sus actividades comerciales, y se les anima a que cooperen en iniciativas conjuntas de prevención. En todos los casos, de lo que se trata es de generar cierta conciencia pública, de interpelar a las personas que asisten como víctimas potenciales, de crear cierto sentido del deber, de conectar la población con la policía para conseguir su colaboración; y para todo ello es necesario provocar ciertos cambios en las mentalidades, en las maneras de pensar y en las formas de actuar de todos aquellos que se encuentran afectados o concernidos por la inseguridad.

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

Estas y otras técnicas que tienen la misma utilidad son la expresión de un nuevo proyecto de gobierno de los problemas de inseguridad mediante la activación de las iniciativas privadas y la cooperación entre las administraciones públicas y la ciudadanía.

En el fondo, lo que viene a expresar esta estrategia es que el Estado, por sí mismo, no es ni debería ser el único responsable de prevenir la delincuencia y de prevenir los conflictos de convivencia. De alguna manera, con reformas como esta, la policía —y con ella el Gobierno— reconoce una verdad sociológica básica que establece que los procesos más importantes de producción de orden y conformidad son los procesos sociales básicos que tienen lugar en el marco de las instituciones de la sociedad civil, y no la amenaza incierta de sanciones legales.

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

Como el ministro del *Home Office* británico, John Patten, afirmaba a finales de los años 1990,

“nuestra prevención del delito debe ir más allá de la instalación de cerraduras más seguras, y tratar de establecer un marco de controles informales y al mismo tiempo efectivos. Quizás a los políticos y a los profesionales les dé un poco de vergüenza decir que llevar a cabo el ejercicio del control, del “control social”, del “control comunitario” —no importan los términos que se deseen utilizar— significa que los ciudadanos adultos, activos y responsables, ellos y no sólo la policía o el servicio de libertad condicional, actúen individual o colectivamente cuando sea posible para prevenir que los hombres o las mujeres jóvenes empiecen una carrera delictiva. El gobierno por sí solo no puede llevar a cabo esta labor (...) Inspirar y enrolar a la ciudadanía activa en todos los momentos de su vida: aquí está la clave”<sup>40</sup>.

Se trata, expresado en palabras de David Osborne y Ted Gaebler, de “timonear más y remar menos”<sup>41</sup>. Remar menos por razones de economía y eficiencia, y mantener el control de timón porque es fundamental para que la seguridad, considerada como un bien público, sea distribuida en función del interés general. Timonear supondría algo

más que autorizar a que otros puedan remar: es asegurar que las remadas sean harmónicas, ejecutadas al mismo tiempo y en la misma dirección y sentido.

Las prácticas de la proximidad reflejan claramente que la nueva estrategia del Estado no consiste, o no únicamente, en vigilar y perseguir, sino más bien en persuadir y alinear, en asegurar que otros actores puedan participar y cumplir su función preventiva y disuasiva. Vecinos, comerciantes, industriales, responsables y funcionarios de otros servicios público, padres, ciudadanos... Todos deberían reconocer que tienen cierta responsabilidad en materia de seguridad y, por eso, deben ser convencidos para que ejerzan sus capacidades informales de control social y, si es necesario, para que cambien sus prácticas habituales con el fin de que sean más adecuadas al proyecto común de control de la delincuencia y los desórdenes urbanos cotidianos, y más eficaces en la reducción de las oportunidades para las conductas contrarias a la Ley y a la tranquilidad pública.

En este sentido, el trabajo policial de proximidad, como el que se realiza en otros campos de la política pública, se desarrolla en la frontera que tradicionalmente separaba lo público de lo privado. No pocas veces, los policías que deben diseñar programa de proximidad o los que deben llevar a cabo las acciones previstas en dichos programas, deben hacer frente a situaciones en las que parece que deben renegociar qué cuestiones son responsabilidad pública y cuáles no lo son. La empresa es cualquier cosa menos sencilla, pues supone el cuestionamiento de uno de los presupuestos fundadores de la modernidad penal, que establecía que la seguridad ciudadana era una actividad especializada que debía ser desarrollado por una institución estatal diferenciada, la policía.

### ***8.1.2 La proximidad policial en Cataluña.***

En Cataluña, como en el resto del Estado, la proximidad policial aparece en la década de 1980, en plena transición democrática, como expresión de un claro intento de legitimación de la institución policial ante la ciudadanía.

Desde entonces, las policías catalanas han mostrado una clara afinidad por esta estrategia policial que, de una u otra manera, bajo denominaciones y fórmulas diversas, propone un nuevo modelo de relaciones con otras instituciones y, sobre todo, con el público.

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

La policía estatal, el Cuerpo Nacional de Policía, no quedó al margen de esta atracción por los predicamentos de la proximidad y en 1999 presentó oficialmente el proyecto *Policía 2000*. Basado en la aplicación de técnicas del *management* moderno, como la dirección por objetivos, la vinculación de las retribuciones de los policías a la eficacia de su trabajo o el hecho de considerar la ciudadanía en términos de clientela, tenía por objetivos la mejora de la calidad de los servicios policiales, el aumento de la satisfacción tanto del público como de los propios agentes, y la reducción de la delincuencia. Por razones diversas, este proyecto no alcanzó dichos objetivos<sup>42</sup> y creo que, a la vista de su evaluación, la proximidad policial que prometía no fue mucho más allá del ámbito discursivo pues, en la práctica, no supuso ninguna adaptación del trabajo policial a las características específicas de cada territorio. *Policía 2000* no se tradujo en ninguna reforma estructural que modificase, aunque sea mínimamente, las visiones y las orientaciones profesionales respecto del territorio y las relaciones de la policía con el público. En este sentido, en su formulación, la noción y el término de “policía de proximidad” también fueron utilizados de manera poco rigurosa y oportunista, lo cual,

seguramente, contribuyó —junto a otros factores a los que me referiré más adelante— a confundir tanto a la ciudadanía como a los propios funcionarios policiales sobre su naturaleza y sobre sus objetivos. Este proyecto, que pretendía la mejora de las relaciones entre el Cuerpo Nacional de Policía y los ciudadanos, la satisfacción ciudadana con la policía y con su trabajo, y la mejora de la calidad de vida en las ciudades en las que se puso en marcha, acabó absolutamente centrado en la represión de la delincuencia y en la reducción de costes, elementos a partir de los cuales sus responsables evaluaron sus resultados.

Sin embargo, Cataluña ha conocido otras experiencias de la proximidad policial, caracterizadas por el pragmatismo y la adaptación de las prácticas policiales a las diferentes realidades locales, por la apuesta por el trabajo asociativo con otras instituciones y actores en los contextos en los que se manifiestan la delincuencia y otras conductas que generan inseguridad.

Aparecen —de manera natural, podríamos decir en el sentido literal del término— en el ámbito de las policías locales y sus primeros desarrollos coinciden con la creación y el despliegue de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra como policía integral en todo el territorio catalán, en sustitución del propio Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, las dos policías estatales<sup>43</sup>. Según Audrey Rabot, tal coincidencia habría podido acelerar la competencia entre las diferentes policías por destacar en este ámbito desde la segunda mitad de los años 1980, cuando comenzaron a ponerse en marcha dispositivos de proximidad, lo cual habría contribuido a la configuración de cierta idealización del propio concepto de policía de proximidad<sup>44</sup>.

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

#### *8.1.2.1 La proximidad policial en las policías locales.*

En 1987, la Policía Local de Badalona, denominada Guardia Urbana, ya tenía un servicio de “Guardias de Barrio”<sup>45</sup>. A efectos operativos, todo el término municipal estaba dividido en cinco zonas, cada una de las cuales era objeto de patrullaje motorizado ordinario, tanto preventivo como reactivo. Dicho de otra manera, en cada turno de trabajo, a cada zona se asignaba una patrulla que respondía a los requerimientos recibidos por la central de mando y tenía en cuenta las prevenciones localizadas en su demarcación.

A su vez, cada zona se subdividía en dos sectores, demarcaciones menores que podían contener dos o más barrios. A cada sector se asignaban dos agentes, siempre los mismos, en turnos de mañana y tarde, es decir entre las 07:00 y las 15:00 y entre las 14:00 y las 22:00 horas, respectivamente. Desde las dependencias de la Guardia Urbana, entonces ubicadas en el centro de la ciudad, se desplazaban al sector en transporte público o, cuando era posible, en el coche patrulla de la zona correspondiente.

Cada sector policial contaba con unas dependencias en el mismo territorio. Se trataba de dependencias municipales, locales o pisos en los que se localizaban oficinas de concejalías delegadas de barrio. En ellas, los policías y otros trabajadores municipales o cargos delegados del equipo de gobierno municipal desarrollaban funciones de atención a la ciudadanía y de gestión descentralizada de los asuntos barriales, y disponían de un espacio en el que tenían material y en el que podían mantener reuniones sobre cuestiones relacionadas con su trabajo.

Sin llegar a estar al margen de la dinámica general del servicio, los guardias de barrio no recibían requerimientos urgentes; de alguna manera, el desarrollo de sus funciones estaba preservado de dicho tipo de requerimientos y podían centrarse en el mantenimiento de las prevenciones relacionadas, sobre todo, con la vigilancia de los espacios públicos y la observancia de las normas de policía administrativa (ocupaciones de la vía pública, obras en la vía pública y en espacios privados, licencias de

actividades, entre otras muchas) y de tráfico (especialmente relacionados en los estacionamientos antirreglamentarios en las aceras y en los espacios reservados a determinados usuarios, así como en las zonas de carga y descarga).

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

A pesar de la especificidad de esta dimensión del trabajo policial, este servicio no dependía de ningún mando concreto ni se encuadraba en ninguna unidad del organigrama. Los guardias de barrio, como los patrulleros o los motoristas, dependían del sargento responsable del servicio, del “jefe de servicios”.

En este caso, como en muchos otros posteriores en otras policías municipales, no había ninguna formalización de la proximidad policial: ninguna definición expresa de la naturaleza del servicio ni de sus objetivos; ninguna definición de sus procedimientos; ninguna definición de sus espacios específicos de trabajo interno en forma de reuniones de seguimiento de las problemáticas identificadas o de evaluación del trabajo policial en relación con ellos.

Finalmente, poco después de la celebración de los Juegos Olímpicos de 1992, en los que Badalona se constituyó en una de sus sedes, este servicio se desmontó, coincidiendo con el despido de 62 agentes interinos antes de que pudiesen ganar la plaza de funcionario de carrera.

En realidad, esta experiencia local de proximidad policial consistió en una territorialización de la actividad policial tradicional. Proximidad física y proximidad

temporal: la actividad policial se adapta a los espacios y a los horarios en los cuales se desarrolla la vida cotidiana en los barrios; los patrullajes a pie *humanizan* el trabajo policial y lo adaptan al territorio para poder llevar a cabo sus funciones, tomando como objetivos preferentes de sus intervenciones las conductas incívicas. Sin embargo, en el fondo, no hay ningún cambio en el modelo de relación con la ciudadanía, que continuaba siendo concebida esencialmente como una destinataria pasiva de servicios policiales y continuaba sin participar, aunque sea mínimamente, en la definición de los problemas de convivencia o de inseguridad, en su diagnóstico, en el establecimiento de prioridades o de indicadores de evaluación del trabajo policial.

Desde entonces, y a lo largo de la década de 1990, otros servicios municipales de policía pusieron en marcha experiencias similares de territorialización de la actividad policial, en algunos casos circunscritas a los barrios más céntricos y a los primeros ensanches.

Entre las más conocidas está la que hacia finales de la década puso en marcha la Policía Municipal de Sant Boi de Llobregat<sup>46</sup>. Centrada en la aplicación de tecnología al trabajo policial, situaba la figura del “policía de barrio” en el centro de la operativa policial, de manera que, según el proyecto, todos los otros servicios policiales, “especialistas”, tenían la misión de dar apoyo a este policía, concebido como una especie de “policía de cabecera” en su demarcación.

se podría, por analogía, comparar el policía de barrio con el médico de cabecera, y las otras unidades con los [médicos] especialistas; el primero detecta, por iniciativa propia o como consecuencia de demandas de concejales municipales o de miembros de la Junta de Barrio, un problema de seguridad particular y alerta a los otros policías<sup>47</sup>.

La práctica de proximidad policial en el caso de esta policía local del Baix Llobregat no deja de ser una *versión avanzada* de las primeras, descritas a propósito del caso de la de Badalona. La creación de la figura del policía de barrio en la Policía Municipal de Sant Boi de Llobregat tenía la intención de ofrecer un “interlocutor” de la policía a la comunidad, claramente identificable como tal. Sin embargo, en la experiencia

santboiana encontramos elementos que, desde mi punto de vista, supusieron cierta novedad en su momento, una novedad que, aún hoy, todavía no parece superada.

Por un lado, un sistema de evaluación de la reforma que contemplaba, además de una serie de indicadores de rendimiento individual de cada uno de los agentes a partir de la informatización de los registros policiales, la realización de una encuesta entre población sobre aspectos relacionados con la calidad de la respuesta policial a los requerimientos formulados a la policía municipal<sup>48</sup>. En segundo lugar, aunque no menos importante, la inclusión de esta figura del guardia de barrio en un dispositivo de representación y participación ciudadana. En cada uno de los seis distritos de la ciudad, en los que el equipo de gobierno estaba representado por un regidor delegado del alcalde, trabajaba un técnico dinamizador en relación permanente con las diferentes entidades del distrito. Con ocasión de entrevistas diarias, el dinamizador trasladaba al policía de barrio “reclamaciones” de la población, el cual, a su vez, las comunicaba a sus mandos. Cuando en el orden del día de las reuniones mensuales del Consejo de Barrio había el tratamiento de algún problema de convivencia o de inseguridad, el policía de barrio era convocado. En cualquier caso, una vez cada tres meses, el policía debía comparecer ante el Consejo para “rendir cuentas sobre la situación de la seguridad”<sup>49</sup>.

#### *8.1.2.2 La proximidad policial en la Policía de la Generalitat-Mossos d’Esquadra.*

La policía autonómica catalana no tiene un modelo de proximidad explícitamente definido. A diferencia de lo que ha pasado con otras dimensiones del trabajo policial, la de la proximidad no ha sido objeto de la formalización que permitiría saber de qué manera es conceptualizada institucionalmente –qué se entiende por proximidad policial— y como se concreta su operativización –cómo se *hace*, de qué manera se trabaja la proximidad. No hay ningún Procedimiento Normalizado de Trabajo relacionado en la proximidad policial y, a diferencia de lo que pasa en otras policías europeas, no encontramos ningún otro documento que contenga las orientaciones metodológicas que convendría seguir en los servicios policiales de proximidad<sup>50</sup>.

Este dato, por sí mismo, ya es bastante significativo a la hora de definir o evaluar el modelo de proximidad de la Policía de la Generalitat. En todo caso, obliga a tomar en consideración los materiales discursivos disponibles que hacen referencia a la proximidad, que básicamente son los siguientes: la Ley catalana 4/2003, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña; los Decretos 243/2007 y 415/2011, de organización del Departamento de Interior y de estructura de la función policial de la Dirección General de la Policía, respectivamente; el Procedimiento Normalizado de Trabajo 105/01/04, de 29 de noviembre de 2004, dedicado a las relaciones con la comunidad; los apuntes de la asignatura “Policía de proximidad I: La patrulla i relaciones con la comunidad” del Curso de Formación Básica para Policías del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña<sup>51</sup>; y el documento “Proyecto Grupos de Proximidad Áreas Básicas Policiales de la Región Policial Metropolitana Norte”, de 25 de marzo de 2009.

*La Llei 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Catalunya.*

En el preámbulo de esta ley se establece que “el objetivo y los instrumentos del sistema consisten en dotar a Cataluña de un marco flexible y participativo en el que diversos agentes públicos y privados, desde las respectivas aportaciones y responsabilidades, puedan contribuir a la elaboración y a ejecución de políticas públicas de seguridad eficaces al servicio de los ciudadanos”.

Igualmente, se sitúa la convivencia y la cohesión social como verdaderas misiones de las políticas públicas de seguridad ciudadana.

El foment de la convivència i la cohesió social ha de provenir d'iniciatives i polítiques transversals modernes que, des del respecte als valors de la democràcia i la llibertat, garanteixin la seguretat de les persones i llurs béns.

La ley propone una nueva orientación de la política de seguridad pública centrada, claramente, en una nueva relación con la ciudadanía.

Catalunya aspira a dotar-se plenament d'un model que transcendeixi la concepció tradicional de la seguretat i l'ordre públic, a favor d'una orientació que es fonamenti en la prevenció, la participació i la implicació dels diferents serveis públics, i també de la societat civil.

Ya en el articulado de su texto, la adecuación del servicio público a la demanda social y la proximidad a la ciudadanía y la descentralización de los servicios aparecen como principios generales que deben inspirar el sistema de seguridad (artículo 2, apartados b y c).

En el artículo 28, que trata de la delimitación competencial de servicios, consta que son funciones compartidas entre la Policía de la Generalitat y las policías locales, las de policía de proximidad, el auxilio y la asistencia a los ciudadanos, así como la intervención en la resolución de conflictos privados, si son expresamente requeridas para ello (artículo 28, punto 4, apartados a y b)<sup>52</sup>.

En su capítulo V, dedicado a las relaciones con la ciudadanía, la Ley reconoce, entre otras cosas, que

els ciutadans tenen dret a participar en les tasques de seguretat pública mitjançant les associacions i entitats que tenen representació al Consell de Seguretat de Catalunya, a les juntes locals de seguretat i a les comissions regionals de seguretat. (art 32. 1)<sup>53</sup>.

Y también que

els ciutadans tenen dret a ser informats de les situacions d'especial risc per a la seguretat pública que afectin llur comunitat o una zona o un àmbit determinats, i de les mesures preventives adequades per afrontar-les (art. 33.1).

*El Decreto 243/2007, de 6 de noviembre, de estructura del Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació.*

Este decreto insiste en la centralidad de las relaciones con la ciudadanía para la consecución de los objetivos policiales, situados siempre en la garantía de la convivencia y la cohesión social.

Per al compliment dels seus objectius, la policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra durà a terme, entre d'altres, la funció de promoure relacions amb la ciutadania i vetllar per la seva satisfacció i per una percepció de seguretat que afavoreixi la sensació de tranquil·litat i la cohesió social (art. 137, apartat f).

Por otro lado, sitúa la proximidad en todos los niveles organizativos de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra: en el central, en el regional y en el local.

De la Comisaría General Territorial, uno de los órganos de la antigua Subdirección Operativa de la Policía<sup>54</sup>, responsable del mando operativo del Cuerpo, depende la División Técnica de Seguridad Ciudadana<sup>55</sup>, un servicio central al que corresponde, a través de una de sus áreas, la de Proximidad y Seguridad Ciudadana, la responsabilidad del seguimiento cualitativo, la homogeneización y la propuesta de procedimientos normalizados de trabajo en los ámbitos de las oficinas de atención al ciudadano, relaciones con la comunidad, policía de proximidad, violencia machista y, en general, todos aquellos relacionados con la policía comunitaria (artículo 158 f).

A nivel regional, es decir dependiendo de los mandos de cada región policial y en concreto de su jefe, se halla la Unidad Regional de Proximidad y Atención al Ciudadano (artículo 141.2), a la cual corresponde la coordinación, la supervisión técnica y la evaluación de la actividad de las oficinas de atención al ciudadano de las diferentes dependencias policiales de la región, así como el seguimiento cualitativo y la coherencia y la homogeneización en valores y procedimientos corporativos en relación con los ámbitos de relaciones con la comunidad, proximidad, atención a la víctima y violencia de género.

Por último, a nivel local, dependiendo también de las regiones policiales, tenemos las áreas básicas policiales, órganos mediante los cuales aquéllas han de alcanzar sus objetivos. Entre las responsabilidades de la Área Básica Policial están las siguientes (artículo 142):

- a) Evitar i perseguir les activitats antisocials, molestes i incíviques, tant les que puguin donar com a resultat una acció penal o administrativa.
- f) Procurar una percepció de seguretat i tranquil·litat en la ciutadania i garantir l'exercici dels seus drets i llibertats.
- g) Donar els serveis d'atenció a la ciutadania, de relacions amb la comunitat, d'atenció a les víctimes, d'atenció a les persones que pateixen violència masclista i d'atenció a les persones detingudes.

*El Procedimiento Normalizado de Trabajo 105/01/04, de 29 de noviembre de 2004, dedicado a "Relaciones con la comunidad".*

Este Procedimiento Normalizado de Trabajo define la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra como "policía al servicio de la comunidad, [que] debe combinar el cumplimiento de las disposiciones legales, ya sean penales o administrativas, con una actividad de interés general para la comunidad y, por tanto, con una función de contribuir al bienestar social, en cooperación con los otros agentes sociales, en los ámbitos preventivo, asistencial y de rehabilitación".

El documento perfila de manera bastante precisa la orientación a la comunidad de la policía autonómica. En él se reconoce que el ejercicio de la función policial necesita "establecer vías de comunicación internas y externas para el intercambio de la información con los destinatarios de sus servicios" y que hay que dar a la ciudadanía "información completa y tan amplia como sea posible sobre las causas y la finalidad de todas las intervenciones", excepto en los casos previstos en la Ley y los que sean competencia del Área de Comunicación.

Abiertamente, se presenta este modelo de relación con el entorno, radicalmente diferente de que explicaba el funcionamiento de las organizaciones policiales anteriores, como el único que puede dar una respuesta adecuada a la complejidad social actual y a la existencia de “problemáticas que se deben afrontar con la colaboración transversal de diferentes organizaciones y asociaciones”. En este modelo, la territorialización de la organización es un objetivo operativo:

[Cal] disposar d'interlocutors qualificats, estructurats en una xarxa de vincles o contactes, de tal manera que, més enllà de la casualitat, l'establiment d'aquests contactes ha de ser un objectiu operatiu.

Es en este documento interno del año 2004 donde se dice por primera vez qué deben hacer los policías de proximidad:

els interlocutors (de les ORC) i policies de proximitat han de propiciar una xarxa de contactes als comandaments de les ABP (als quals correspon mantenir el model descentralitzat que garanteix la prevenció i la proximitat). Els contactes han de ser representatius del teixit social, amb representats d'entitats institucionals, industrials, comercials i interlocutors vàlids i efectius dels diferents col·lectius que es trobin a la població del territori.

En una perspectiva ciertamente restrictiva del trabajo policial, el contacto es definido como el elemento clave, el objeto de trabajo preferente y casi único de los *arqueros*.

Se prescribe que los contactos deben tener un carácter participativo o asistencial y que los agentes, cuando se les encomiende, deben asistir a actos o eventos de los cuales se pueda derivar algún contacto o alguna actuación. Pueden consistir en acciones de tipo preventivo, en la promoción de medidas de autoprotección de la ciudadanía o en la intermediación entre los representantes de diferentes colectivos para la resolución de eventuales conflictos entre ellos.

*El Decreto 415/2011, de 13 de diciembre, de estructura de la función policial de la Dirección General de la Policía.*

Este decreto, que actualiza el contenido del 243/2007 en el marco de un cambio de Gobierno en la Generalitat de Cataluña, presenta una novedad relevante en lo referente a las relaciones de los Mossos d'Esquadra con la ciudadanía: la creación de una nueva comisaría general la actividad de la cual gira alrededor de conceptos situados plenamente en la dimensión del trabajo policial de proximidad, como por ejemplo los de “garantía de seguridad”, “mediación”, “resolución alternativa de conflictos”, “corresponsabilización”, “civismo” o “convivencia”.

Al margen de la Prefectura de la Policía<sup>56</sup> y dependiendo directamente de la persona titular de la Dirección General de la Policía, hay una Comisaría General de Relaciones Institucionales, Prevención y Mediación, algunas de cuyas funciones son (artículo 5.1):

- b) Elaborar reflexions i recomanacions sobre aquells aspectes legislatius i administratius que convindria millorar per tal d'augmentar la garantia de seguretat.
- d) Impulsar la mediació i la resolució alternativa de conflictes per tal d'afavorir solucions satisfactòries des del punt de vista del resultat final i dels mitjans per assolir-lo.
- e) Facilitar la consecució d'acords socials adreçats a la coresponsabilització en matèria de seguretat a partir de la identificació d'interlocutors socials vàlids per aquesta finalitat, afavorint un enfocament preventiu.

Una de las tres áreas que dependen de esta comisaría general es la de Mediación, Negociación y Responsabilidad Social Corporativa. Entre sus funciones, están las siguientes (artículo 8):

- b) Promoure el civisme i la convivència en aquelles situacions d'especial rellevància social que determini la Direcció General de la Policia.

- e) Dissenyar estratègies de relació amb altres institucions públiques i privades en l'àmbit de la responsabilitat social corporativa, així com fomentar la implicació del personal de la DGP en bones pràctiques i la relació amb la ciutadania.

*Los apuntes de “Proximidad” en el Curso de Formación Básica para Policías en el Instituto de Seguridad Pública de Cataluña.*

En este material didáctico es donde encontramos más intentos de definición de la proximidad, aunque acostumbran a ser poco precisos y demasiado retóricos.

Se inician en el primer tema, titulado “El modelo de policía de proximidad en Cataluña”, en el epígrafe 1.1, en el que se explica que “la policía comunitaria es una estrategia policial, para dar respuestas de calidad a necesidades cambiantes de nuestra sociedad”, sin que se concrete en qué consisten dichas “respuestas de calidad”.

Observamos la misma falta de concreción en afirmaciones como las siguientes:

[Per aconseguir els objectius policials] es necessita una policia integrada i pròxima (...) [A Catalunya], ha nascut i s'està desenvolupant constantment una policia de proximitat amb vocació d'adaptació a les realitats canviants del nostre país.

Los conceptos de policía de proximidad y de policía comunitaria aparecen como si fuesen sinónimos, y se afirma abiertamente que en Cataluña hay una policía comunitaria, cosa bastantes cuestionable, que “tiene como fundamentos esenciales la prevención y el control del delito, el auxilio y la asistencia a la ciudadanía, el fomento de las relaciones policía-ciudadanía, y la mejora constante de la convivencia ciudadana”.

A los aspirantes se les explica que la proximidad policial, “un repte engrescador”, tiene unos contenidos situados más allá de la reacción, de la respuesta a los incidentes relacionados con la delincuencia, pues “con esta otra estrategia policial estamos ampliando el ámbito de actuación clásico de la policía, en un principio dirigida, casi en exclusiva, a la represión del delito”.

En este modelo de proximidad, la ciudadanía sería un actor activo, más que una mera receptora pasiva de servicios policiales. La participación ciudadana, necesaria en la definición de los problemas de inseguridad, aparece claramente expresada como una necesidad operativa.

La seguretat (...) s'ha d'organitzar en funció dels requeriments de la seva destinatària, la ciutadania (...) la participació ciutadana en el sistema de seguretat no és una concessió testimonial sinó una necessitat que implica l'establiment de diversos canals de comunicació, col·laboració i coordinació entre la ciutadania i els serveis i òrgans responsable de la seguretat pública (p. 3).

El servicio policial de proximidad se presenta como la manifestación más nítida de la policía como servicio público, un “servicio de calidad (...), la máxima expresión de la vocación de servicio a la ciudadanía con una voluntad inequívoca de servicio público en relación con la comunidad”.

Por otro lado, en este texto se reconoce que el trabajo policial debe hacer frente a manifestaciones de problemas sociales la naturaleza de los cuales obligan a la institución a romper con las rigideces que hasta no hace mucho la mantenían encerrada en sí misma, sin interacción con otros servicios públicos con competencias en aquellos mismos problemas.

Dins de la policia comunitària existeix una estratègia de treball fonamental a l'hora d'afrontar problemes que moltes vegades sobrepassen les competències encomanades a la policia. Aquesta estratègia es tradueix en un *treball transversal* amb operadors competents en aquelles matèries que intervinguin en la resolució dels conflictes plantejats (p. 8; el destacado es suyo).

Se sugiere que el trabajo policial debe *hacer volver* y fijar la policía a la realidad, insinuando que, hasta las reformas policiales comentadas en el apartado anterior de este capítulo, la policía estaba *fuera* de esta realidad. Para ello, la descentralización sería la estrategia apropiada.

S'ha de fomentar la descentralització dels serveis policials a l'hora d'aplicar tasques de proximitat per tal d'aproximar-los a la realitat. És fonamental que hi hagi un policia que realitzi tasques de proximitat en cada racó del territori (...), com per exemple rebre informació preventiva per la seva seguretat o per activar el més aviat possible una resposta efectiva davant d'un fet delictiu o un problema de convivència greu, (estar al cas de) inquietuds, problemàtiques i qüestions que posteriorment *s'han de derivar correctament* quan sigui necessari, per tal de garantir l'ús adequat dels recursos de l'Administració (p. 9; el destacado es suyo).

En cada Área Básica Policial, en cada comisaría, esta descentralización sería llevada a cabo a través de las oficinas de relaciones con la comunidad y los grupos de proximidad.

Finalmente, en este capítulo de definición del modelo de proximidad, se sitúa la proximidad como una dimensión del trabajo policial que, junto a otras que no se expresan, responde al mandato constitucional encomendado a la institución policial.

Cal tenir en compte finalment que, la policia comunitària, com a estratègia fonamental dins d'altres estratègies de la policia de Catalunya, busca assolir constantment la missió prioritària encomanada per la ciutadania a través de l'ordenament jurídic vigent de: "protegir el lliure exercici dels drets i les llibertats i garantir la seguretat ciutadana" (p. 10).

De alguna manera, la falta de precisión en la utilización equivalente de los conceptos de policía comunitaria y de policía de proximidad parece disminuir cuando se afirma que

l'estratègia de la policia comunitària, a través de la proximitat policial, aconseguix amb un patrullatge dirigit i intel·ligent cobrir les necessitats bàsiques de seguretat del veïnat i de la zona i, a la vegada, provocar sensació d'inseguretat al delinqüent habitual (p.12).

Así mismo, en el discurso contenido en los *Apuntes*, la proximidad policial en la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra sería la estrategia por la cual la institución se orienta a la comunidad y sus problemas

La policia de proximitat és una policia més reflexiva davant dels problemes i està orientada a resoldre els problemes concrets de delinqüència i de convivència i no només

a donar una resposta ràpida a les trucades de la ciutadania i fer una tasca burocràtica (p. 15).

*El documento del modelo de policía de proximidad de la Región Policial Metropolitana Norte, de 25 de marzo de 2009.*

Este documento, elaborado a partir de las aportaciones de todos los responsables policiales del Cuerpo de Mossos d'Esquadra de la Región Policial Metropolitana Norte, presenta novedades discursivas importantes respecto de los documentos analizados hasta ahora.

En primer lugar, reconoce la heterogeneidad que domina la implantación del modelo de proximidad en las diferentes áreas básicas de la región policial, tanto en lo referente a su gestión como en lo que tiene que ver con la estructura y con la dotación de los diferentes grupos de proximidad. Precisamente, dicha heterogeneidad es la que motiva la redacción del documento.

De manera ciertamente sorprendente e injustificada, los redactores del documento evitan conscientemente “los planteamientos teóricos y de análisis o valoración de otras experiencias conocidas, estudiadas o leídas”, aunque reconocen que los guía “el firme convencimiento de que las demandas actuales de los ciudadanos en materia de seguridad no se satisfacen desde la reacción y la respuesta a los incidentes”.

Aún así, en el segundo apartado del texto, dedicado a la definición del concepto de policía de proximidad, no se hace otra cosa que remitir al artículo 28 de la Ley catalana 4/2003, en la que se establece que la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y las policías locales tienen como competencias compartidas las funciones de policía de proximidad, de auxilio y de asistencia a la ciudadanía, de intervención en la resolución amistosa de conflictos privados, cuando son expresamente requeridas, y de vigilancia de los espacios públicos.

Al final del apartado se ofrece una definición de proximidad, del contenido de la cual parece desprenderse que se trata de una respuesta policial al incremento de determinados servicios, cuya naturaleza no se especifica.

Concloure aquest apartat definint la policia de proximitat com tota aquella que dins del seu servei ordinari *dona resposta a les demandes de seguretat dels ciutadans ja sigui bé per desenvolupar ordinàriament serveis d'aquesta tipologia o bé per realitzar-los en un moment o altre*, de tal forma que la denominació concreta de policia de proximitat és únicament conseqüència del major volum de serveis d'aquests àmbits que realitzen unes unitats en relació a altres (el destacado es suyo).

En la definición del modelo, la redacción del texto tampoco escapa de la simple referencia al organigrama del Área Básica Policial y de las afirmaciones vagas sobre la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios policiales.

El model es basa en la concepció de l'organització interna d'una ABP com un conjunt d'unitats o serveis diferenciats per funcions i horaris que s'han de complementar en l'assoliment de l'eficàcia, l'eficiència i la qualitat dels serveis públics de policia.

Donde sí encontramos más concreción es en el apartado dedicado a la tipología de servicios que llevan a cabo los grupos de proximidad. El modelo prevé que la actividad policial de proximidad sólo responde a la planificación de servicios.

El patrullatge dirigit regeix la planificació dels serveis de proximitat i per extensió la totalitat dels serveis policials pro-actius, en aquest context es distingeixen 3 tipus diferents de serveis planificats: ORDINARIS, GENÈRICS i ESPECÍFICS.

Dicho de otra manera, las patrullas de proximidad no deberían responder a ningún requerimiento de la sala de mando, no deberían *hacer* reacción. Sin embargo, como se verá a continuación, este planteamiento entra en contradicción con la definición de un tipo de servicio planificado, el ordinario.

Los servicios ordinarios “son aquellos servicios que se dirigen a garantizar la rápida capacidad de respuesta policial ante incidentes o requerimientos, asignan a una dotación

un ámbito territorial de patrullaje sin ninguna tarea preventiva asociada, más allá de la simple presencia policial”.

Los servicios genéricos serían aquellos servicios preventivos “que se planifican de oficio, según las prioridades del momento, en base al análisis delincencial y los riesgos propios de la actividad social con la pretensión de substituir la respuesta puntual por la anticipación que nos permitirá contribuir a dar una respuesta eficaz y duradera”. Dentro de este tipo de servicios estarían la presencia estática y los patrullajes preventivos en puntos concretos o zonas en las que hay un uso más o menos intensivo del espacio público, como las zonas comerciales, los lugares turísticos, los entornos escolares, las plazas y los jardines, entre otros.

Finalmente, los servicios específicos serían los planificados para dar respuesta a “demandas o requerimientos específicos que puedan tener origen en el tejido asociativo, unipersonal o institucional. Estas demandas están supeditadas a una respuesta preceptiva que comporta un retorno en origen [una devolución a la persona o entidad que hizo el requerimiento] fruto de una serie de gestiones o actuaciones policiales.”

En el apartado dedicado a las características del modelo encontramos las claves de la organización operativa del ejercicio de la proximidad en los diferentes servicios policiales de la Región Policial Metropolitana Norte, ya sean regionales o de Área Básica Policial, así como las que hacen referencia a los aspectos más funcionales.

En relación con la organización de la proximidad, el modelo de la Región Policial Metropolitana Norte integra todos los niveles organizativos de la Policía de la Generalitat-Mossos d’Esquadra: según sea la naturaleza de la problemática a tratar, su alcance territorial o el grado de especialización que requiera, serán los servicios centrales, los regionales o los de las diferentes áreas básicas los que se hagan cargo. Además, asigna responsabilidades sobre la supervisión y el impulso operativo de la actividad policial de proximidad dentro de cada Área Básica Policial: aunque la planificación de los servicios dependa del jefe de la Unidad de Seguridad Ciudadana, en la que están encuadrados el Grupo de Proximidad y los diferentes “grupos de reacción”,

el responsable del seguimiento y la gestión de los servicios más concretos, los llamados específicos, aquellos que debían responder a requerimientos y problemáticas concretas, es el coordinador de proximidad, que depende directamente del jefe de la comisaría<sup>57</sup>.

Desde un punto de vista más operativo, la descripción que se hace de las características del modelo pone el énfasis en la planificación de servicios y revela cierta incomodidad en relación con el encaje de la función reactiva que, eventualmente, deberán desarrollar los indicativos o patrullas policiales de proximidad.

En primer lugar, la Sala Regional de Mando, que es el órgano que recibe los requerimientos externos y gestiona todas las unidades de servicio en todo el territorio regional dentro de cada turno de trabajo, no debería asignar ningún servicio de reacción a un indicativo de proximidad si éste está ocupado en un servicio genérico o bien específico.

Els serveis GENÈRICS i ESPECÍFICS de proximitat ocupen una prelatió superior als ORDINARIS a l'hora de ser requerits per gestionar incidents de la SRC.

Sin embargo, la redacción no puede evitar reconocer que cualquier policía, cualquier indicativo debe responder reactivamente ante determinadas situaciones o ante ciertos requerimientos que pueda recibir directa o indirectamente.

L'excepció a l'apartat anterior són aquells incidents que succeeixin dins de l'àmbit territorial pròxim als serveis GENÈRICS o ESPECÍFICS, doncs no hi ha més proximitat als problemes dels ciutadans que aquella que en un mateix àmbit geogràfic assumeix tant funcions preventives com reactives.

Finalmente, el modelo establece cierto “blindaje” de los servicios específicos de proximidad ante eventualidades o necesidades del servicio, la mención de las cuales remite a un aspecto ciertamente controvertido de la convivencia de efectivos de proximidad en las comisarías y que tendría que ver, en última instancia, con el estatus de la proximidad.

Els serveis ESPECÍFICS de proximitat resten exclosos de qualsevol alteració per motius de gestions internes d'un torn de treball (custòdies, àpats, relleus, trasllats, citacions o ordres judicials,...) i en menor mesura els GENÈRICS.

El redactado anterior hace pensar que la proximidad ha podido tener cierto carácter subsidiario o complementario de otras funciones policiales y que ha tenido que hacerse cargo de las funciones menos “queridas”, menos “operativas”, menos vinculadas a todo aquello que presenta lo esencial de la cultura profesional en relación con el ejercicio de la profesión: el trabajo en la calle vinculado con la prevención y la represión de la delincuencia.

En definitiva, este análisis del discurso sobre la proximidad a través de los textos presentados pone de manifiesto, en primer lugar, que la propia idea de proximidad, que debe orientar su planteamiento operativo, no está suficientemente definida, ni siquiera en los textos internos, como el Procedimiento Normalizado de Trabajo de relaciones con la comunidad, o el que hace referencia al modelo de proximidad en la Región Policial Metropolitana Norte.

En una policía que, según se dice, nace con la voluntad de ser próxima, se tiende a definir la proximidad como aquello que hacen los grupos de proximidad, las patrullas de proximidad o los agentes de las oficinas de relaciones con la comunidad. Pero no hay ninguna interpretación del sentido de sus patrullajes y, más ampliamente, de su trabajo ordinario.

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

Sin embargo, de una manera o de otra, este análisis pone de manifiesto que la relación con la ciudadanía es el eje de la actividad policial de proximidad en la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra. Explícitamente, la territorialización se lleva a cabo a partir de la articulación de una red de contactos y relaciones con personas y entidades más o menos representativas de la población y de la adecuación de las prácticas tradicionales a las particularidades del territorio. Proximidad física, proximidad temporal y proximidad relacional.

La base organizativa de la proximidad en la Policía de la Generalitat es el Área Básica Policial. Ésta presta servicios básicos de seguridad ciudadana e investigación. En su organigrama hay una Unidad de Investigación y otra de Seguridad Ciudadana; dentro de ésta, hay un Grupo de Proximidad, integrado por un número determinado de patrulleros de proximidad, una Oficina de Relaciones con la Comunidad y el Grupo de Atención a la Víctima. El mando responsable de este Grupo de Proximidad ejerce funciones de coordinación y depende directamente del subjefe de la comisaría.

El trabajo policial de proximidad es, fundamentalmente, trabajo planificado. En este sentido, mantener la proximidad *preservada* de los requerimientos de reacción y de otros requerimientos que responden a necesidades internas relacionadas con las tareas tenidas por menos *nobles* de la profesión parece ser un objetivo todavía no alcanzado del todo.

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

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

## **8.2 La cultura profesional y los factores socio-laborales.**

La variable explicativa central o principal es la cultura profesional, el imaginario colectivo de los policías.

El imaginario es el conjunto de imágenes y representaciones que nos hacemos de la realidad que nos rodea. El imaginario —creencias, valores, normas— determina las formas de pensar, las actitudes individuales y las interacciones sociales. En la medida que condiciona y regula los comportamientos, debe ser considerado como parte integrante de la realidad.

Estas representaciones sociales son la base de la comunicación social y la conformación de las identidades individuales y sociales, así como de la formación y la configuración de los grupos y las interrelaciones grupales. Producen los significados que los individuos necesitan para comprender, actuar y orientarse en su entorno y, en este sentido, constituyen los fundamentos del orden social<sup>58</sup>.

Esta determinación sobre las formas de ser y de hacer ha sido explicada por Pierre Bourdieu mediante el concepto de *habitus*, que sería el resultado de la interiorización por parte del individuo de las condiciones objetivas de su existencia, al mismo tiempo

sociales y culturales, en forma de esquemas generalmente inconscientes de percepción, de concepción y de acción que son comunes a los miembros de una clase o de un grupo social<sup>59</sup>.

Los individuos se apropian de este capital simbólico que circula en el seno de unas estructuras sociales objetivas –instituciones, campos— mediante el proceso de enculturación<sup>60</sup>, también llamado socialización<sup>61</sup>. La socialización de los individuos en determinadas condiciones objetivas de existencia comporta su interiorización en forma de esquemas de pensamiento que se hacen *habitus*.

### **8.2.1 La cultura policial.**

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

Siguiendo a Dominique Monjardet<sup>62</sup>, la cultura profesional estaría conformada por un amplio consenso en relación con una serie de estereotipos tales como el sentimiento según el cual la ciudadanía no entiende a los policías y tiene de ellos un mal concepto, una mala imagen, a pesar de lo que reflejan las encuestas de seguridad pública como la catalana; la desconfianza respecto de la prensa y los medios de comunicación en general; las contradicciones entre la eficacia del trabajo policial y el respeto a las normas; o la exigencia de honestidad en el “buen policía”. Sin embargo, este marco de consensos sería insuficiente para definir la cultura profesional. Para hacerlo, sería necesario ordenar las variaciones y las divergencias que se observan en ella en torno a dos dimensiones analíticas, claves para entender el trabajo policial: la relación con la

alteridad y la relación con la Ley. Para lo que interesa a esta investigación, la primera de estas dimensiones es, obviamente, decisiva.

La relación con el *otro*, con los no policías –los ciudadanos, los políticos, los trabajadores de la seguridad privada e, incluso, con otros policías, con policías de otros cuerpos— se organizaría a partir de dos elementos o factores. En primer lugar, el que se establecería en términos de “apertura-cierre”, en relación con el cual encontraríamos una posición monopolística respecto de las prerrogativas sobre las funciones de seguridad y una posición favorable a la apertura, al partenariado con otros actores a partir de fórmula diversas como la concertación, la colaboración o la cooperación. En segundo término, el que correspondería a la dicotomía “transparencia-opacidad” en relación con el trabajo de los policías y sus resultados.

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

En el extremo opuesto, en el que se invoca a la sociedad como la referencia última de la institución policial y su misión, las posiciones “abiertas” y “transparentes” conciben el trabajo policial como un servicio público que debe orientarse en función de las necesidades y las demandas sociales, más que en base a los intereses de las autoridades o el Gobierno.

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

### ***8.2.2 La situación laboral y las circunstancias personales.***

Por situación laboral entiendo la posición que el individuo —el policía o la policía— ocupa dentro de la organización en la que trabaja, una posición que lo pone en mayor o menor disposición de ejercer poder sobre otros individuos que trabajan en la misma organización, al tiempo que lo coloca en disposición de obedecer o atender los requerimientos de otros. La categoría y el cargo pueden ser buenos indicadores de la situación laboral de cada individuo: obviamente, no están en la misma situación el cabo de un grupo de trabajo<sup>63</sup> de la Unidad de Seguridad Ciudadana de la comisaría que el subjefe de la comisaría, el responsable directo de la proximidad policial. Tampoco están en la misma disposición de imponer sus ideas y sus planteamientos, tanto teóricos como operativos, un sargento jefe de grupo y el sargento coordinador de proximidad de la comisaría.

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

Lógicamente, la antigüedad en el ejercicio de la profesión es una función de la edad. Siempre cabe esperar más antigüedad en los policías de más edad, aunque no necesariamente es así<sup>64</sup>. En la medida que la edad nos da idea de cierto capital de experiencia vital, podemos pensar que a edades diferentes corresponden diferentes capitales de experiencia, de una experiencia socializada, es decir sometida al proceso de socialización que se desarrolla con el paso del tiempo. Por otra parte, no hay duda de que los estudios, como parte de la experiencia vital en el transcurso de la trayectoria biográfica, pueden modificar el sentido de las experiencias similares posteriores y modular las imágenes y las representaciones mentales anteriores. Finalmente, el género; como en cualquier otro ámbito de la dinámica social, en la policía la pertenencia a uno u otro género puede implicar la existencia de visiones diferentes sobre la profesión y su ejercicio, de maneras de ser, estar y hacer igualmente diferentes.

## Notas al capítulo 8

<sup>1</sup> Skolnick, 1965

<sup>2</sup> Monjardet, 1994, p. 408-409.

<sup>3</sup> La mayor parte de la literatura angloamericana sobre la cultura policial se ha basado en las tesis de Skolnick. Sus puntos de vista y sus argumentos han sido revisitados y ampliados por otros autores como Reiner (1985) o Goldsmith (1990); aunque también por autores franceses como Loubet del Bayle (1992) o Pariente (1994).

<sup>4</sup> Algunos de estos trabajos están disponibles en la revista *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, núm. 53, 3er trimestre, 2003.

<sup>5</sup> Ferret, 2004, p. 177-197; Rabot, 2004, pp. 193-210.

<sup>6</sup> Ferret, 2004.

<sup>7</sup> Ferret, 2004, p. 180.

<sup>8</sup> Otro estudio destacable sobre la proximidad policial centrado en la presunta disonancia entre el discurso y las realidades de esta forma de trabajo policial es el de Nancy Cazorla, 2009.

<sup>9</sup> Smeets y Strebelle, 2000.

<sup>10</sup> Lefebvre, 2004, p. 136, citado en Cazorla, 2009, p. 6.

<sup>11</sup> Otras dimensiones del trabajo policial serían la reacción, también conocida como actividad 112, la investigación o el orden público.

<sup>12</sup> *Guide pratique de la police de proximité*. IHESI. La documentation française, p. 9.

<sup>13</sup> Carter y Radelet, 1999, p. 15-19.

<sup>14</sup> Cazorla, 2009, p. 23.

<sup>15</sup> Monjardet, 1999, p. 120.

<sup>16</sup> Monjardet, 1999, p. 124.

<sup>17</sup> Tarr, 1987; Requena, 2004.

<sup>18</sup> Reiss, 1992, p. 53.

<sup>19</sup> Roche, 1996, p. 179.

<sup>20</sup> Curbet, 2009, p. 5.

<sup>21</sup> Yo diría que, a pesar del tiempo transcurrido, todavía no se ha desecho de este carácter novedoso y vanguardista.

<sup>22</sup> Como consecuencia de la intervención de una patrulla de tráfico en el barrio de Watts, en Los Ángeles, el 11 de agosto de 1965, se produjeron una serie de altercados y enfrentamientos que duraron una semana. El agente Lee W. Minikus detuvo al conductor negro Marquette Frye por una presunta conducción etílica, y la intervención degeneró en peleas y actos vandálicos cuando la madre y un hermano de Frye se vieron implicados en el incidente, presenciado por una multitud de más de 200 personas. Los rumores sobre los excesos policiales sobre la madre del conductor y sobre su novia embarazada se fueron extendiendo en medio de un clima de gran tensión entre la policía y la comunidad afroamericana. Cfr. AAVV: *Lo urbano en 20 autores contemporáneos*, Barcelona: Edicions UPC, 2004; Szymanski, M. "Burned, Baby, Burned: The Final Days of Marquette Frye", *Los Angeles Magazine*, Agosto 1990, p. 60-65; "144 Hours in August 1965", *The McCone Report*, <<http://www.usc.edu/libraries/archives/cityinstress/mccone/part4.html>>.

<sup>23</sup> Rosenbaum, 1994, p. 5.

<sup>24</sup> Como mucho, los dispositivos que consisten en la saturación de una zona muy concreta con patrullas policiales (patrullaje de saturación) pueden evitar que, durante períodos de tiempo relativamente limitados (básicamente por el elevado coste de estos dispositivos), no se produzcan infracciones o que éstas se desplacen a otras zonas.

<sup>25</sup> Esta reforma derivó de la aprobación de la *Safe and Clean Neighborhoods Act*. Cfr. The Newark foot patrol experiment. *Police Foundation*, p. 33-42.

<sup>26</sup> Sobre esta cuestión, ver también Kelling, 2003.

<sup>27</sup> Con esta denominación se conocen los integrantes de los grupos de proximidad de las comisarías territoriales de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, así como sus indicativos de radio.

<sup>28</sup> Offner, 2006.

---

<sup>29</sup> Skogan, 1990. En relación con este tema, referido a barrios del Área Metropolitana de Barcelona, ver Requena, 2003.

<sup>30</sup> Skogan, 1990, p. 2 y 33.

<sup>31</sup> Ha habido muchas críticas a la utilización de este concepto. Algunos autores consideran que su utilización participa de un proceso de estigmatización de ciertos sectores sociales. Sin embargo, hay que reconocer que esta noción tiene el mérito de dar cierta materialidad a este fenómeno tan habitual que, para algunos, es constitutivo del espacio público (Delgado, 1999).

<sup>32</sup> Roche, 1996, p. 47.

<sup>33</sup> Roche, 1996, p. 37.

<sup>34</sup> Roche, 1996, p. 10.

<sup>35</sup> Skogan, 1992, p. 37-39.

<sup>36</sup> Garland, 2005.

<sup>37</sup> O'Malley, 1996.

<sup>38</sup> Fue Michel Foucault quien acuñó el término “gubernamentalidad” para hacer referencia a esta nueva forma de regulación que supone el enrolamiento de otros, la formación de incentivos y la creación de nuevas formas de acción conjunta entre el Estado y otros actores no institucionales (Foucault, 1991). En contraste con la concepción hobbesiana, según Foucault, el poder, y por tanto el gobierno, es algo compartido entre muchos; desde esta perspectiva, el poder se encuentra en todas partes. No porque se ejerza en todas partes, sino porque procede de todas partes. En este sentido, no sería “propiedad” de nadie. En la misma línea, Latour advierte que hay que pensar en el poder “no en función del poder que alguien tiene, sino de cuantas personas se suman en su composición” (Latour, 1986, p. 265).

<sup>39</sup> También ofrece consejos de seguridad el sitio web del Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya. <<http://www20.gencat.cat/portal/site/mossos/menuitem.129.html>>.

<sup>40</sup> J. Patten, 1998; citado en Garland, 2005, p. 214

<sup>41</sup> Osborne y Gaebler, 1992; citado en Shearing y Wood, 2011, p. 27.

<sup>42</sup> Rabot, 2004, p. 1999.

<sup>43</sup> La Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra se crea en 1984 y su despliegue territorial, en sustitución del Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, se inicia en 1994 y acaba en 2008.

<sup>44</sup> Rabot, 2004.

<sup>45</sup> Badalona es un municipio del Área Metropolitana de Barcelona, situado al norte de la ciudad condal, con 220.997 (Idescat, 2012).

<sup>46</sup> Rabot, 2004. Sant Boi de Llobregat es otro municipio del Área Metropolitana de Barcelona, situado al sur de la ciudad de Barcelona, de 83.070 habitantes (Idescat, 2012).

<sup>47</sup> Rabot, 2004, p. 202.

<sup>48</sup> Rabot, 2004, p. 204-208.

<sup>49</sup> Rabot, 2004, p. 203.

<sup>50</sup> Ver nota 12, sobre el caso francés.

<sup>51</sup> Esta asignatura está incluida en el módulo “Policía de seguridad”, uno de los ocho módulos (el tercero) en que se divide el mencionado curso de formación básica. Los apuntes trabajados corresponden a la edición 2011-2012, de la 25 promoción de la policía catalana.

<sup>52</sup> El mismo artículo establece que es función propia de las policías locales la de policía comunitaria, en los ámbitos de la convivencia vecinal y de los servicios públicos locales.

<sup>53</sup> El Consejo de Seguridad de Cataluña (*Consell de Seguretat de Catalunya*) es el órgano consultivo y de participación superior en la comunidad autónoma en materia de seguridad. Lo preside el conseller de Interior (art. 6). La Junta Local de Seguridad (Junta Local de Seguretat) es el órgano colegiado de colaboración y coordinación general de los diversos cuerpos de policía y otros servicios que operan en su territorio, y de participación ciudadana en el sistema de seguridad; se constituye en municipios en los que hay Policía Local y está presidida por el alcalde (art. 9). La Comisión Regional de Seguridad (Comissió Regional de Seguretat) es un órgano que traslada al nivel de la región policial la coordinación que tiene lugar en las juntas locales de seguridad (art. 12).

<sup>54</sup> Como se dirá más adelante, el organigrama de la Dirección General de la Policía cambió en 2010: entre otras modificaciones, desapareció la Subdirección Operativa de la Policía y, en su lugar, apareció la Prefectura de la Policía. Véase nota 56.

<sup>55</sup> Actualmente, el Área Técnica de Proximidad y Seguridad Ciudadana depende de la División Técnica de Planificación de la Seguridad, la cual, a su vez, depende de la Comisaría General Técnica de Planificación de la Seguridad (Anexo A).

---

<sup>56</sup> La Prefectura de Policía, al frente de la cual hay un comisario jefe, ejerce la dirección estratégica y el mando operativo del Cuerpo de Mossos d'Esquadra, excepto de aquellas unidades que dependen directamente de la Dirección General de la Policía (art. 2.2); actualmente, este órgano sería el equivalente a la antigua Subdirección Operativa de la Policía. (Anexo A).

<sup>57</sup> El seguimiento de estos servicios se hace a través de una "Hoja de seguimiento de problemáticas comunitarias", la cual, según el documento, tendría que ser substituido en un futuro por un aplicativo informático expresamente diseñado para tal fin.

<sup>58</sup> Ibáñez, 1988, pp. 54-55.

<sup>59</sup> Bourdieu, 199, pp. 91-111

<sup>60</sup> San Román, 1992, p. 177.

<sup>61</sup> Berger y Luckman, 1984, p. 165 y ss.

<sup>62</sup> Monjardet, 1984, 1992, 1994.

<sup>63</sup> En la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra, un grupo de trabajo es un *escamot*, pelotón en castellano.

<sup>64</sup> Esto depende de la edad de acceso a la profesión y de la trayectoria profesional, en la que pueden haber periodos de excedencia, es decir de separación del servicio, ya sea voluntarios o obligados, por una sanción disciplinaria o penal.



## Capítulo 9

### La proximidad policial en el discurso de los policías

Una vez analizado el discurso más formal sobre la proximidad en los textos legales relacionados con la política pública de seguridad ciudadana y en los documentos internos de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña, es el momento de analizar el de los propios policías que trabajan en una comisaría, donde se concretan las representaciones mentales sobre la proximidad, partiendo de la idea según la cual dicho discurso, el de los policías, es la dimensión real de la proximidad y las prácticas concretas de la actividad policial de proximidad responden este discurso.

Antes, sin embargo, creo necesario hacer unas consideraciones metodológicas. En la medida en que los objetivos que se plantea esta investigación sólo pueden ser alcanzados mediante una aproximación cualitativa al objeto de estudio a partir del imaginario profesional, su núcleo lo constituye el análisis del trasfondo sociocultural que actúa como contexto de la proximidad y sus prácticas. La realidad social no es algo fijo, con una existencia exterior al individuo que pueda ser observada directamente, sin que el observador influya en ella para nada. Creo que los fenómenos sociales no tienen una existencia autónoma propia que la investigación científica deba descubrir o explicar. Pienso que esta realidad es construida por los sujetos que toman parte de ella, entre los que se haya la persona que se dispone a estudiarla.

Es por ello la entrevista es una técnica que se adapta perfectamente a lo que me interesa: recoger y analizar la información sobre el contexto sociocultural de la proximidad.

Si la proximidad policial es el resultado de todo un conjunto de significados construidos colectivamente sobre aspectos diversos de la profesión que enmarcan y organizan la percepción y la experiencia que se tiene de este ámbito del trabajo policial, de lo que se trata es de llegar a estos significados. La práctica de entrevistas permite identificar estos significados que, en el discurso de los entrevistados, aparecen más o menos ocultos tras la estructura de la verbalización que los sujetos entrevistados hagan de ellos<sup>1</sup>.

La elección de la técnica o técnicas de investigación debe estar en función del tema o del problema planteado y de sus objetivos, así como del paradigma y de la metodología de la cual se parte.

El propósito de este trabajo está en sintonía con los de otros que pretenden generar conocimiento, explicar determinados fenómenos o de determinadas situaciones sociales y, eventualmente, transformarlas en el sentido de adecuarlas a un proyecto de mejora. En este sentido, esta investigación sobre la proximidad policial en la policía autonómica requiere una comprensión en profundidad del objeto de estudio con la finalidad de identificar los principales elementos que lo modelan y determinan su existencia, más allá de los organigramas y del discurso formal establecido en las órdenes y los manuales operativos. Así, cuando lo que se pretende es ir más allá de lo que hay y de cómo se manifiesta para llegar a los porqués, las estrategias de interrogación de la realidad, las estrategias de información más indicadas son las de naturaleza cualitativa, como la entrevista.

El fundamento teórico de la utilización de técnicas cualitativas estaría en una concepción de la realidad social construida a partir de significados y símbolos. Los individuos construyen y reconstruyen constantemente la realidad a partir de las representaciones que se hacen de todo lo que les rodea y no hay más acceso a dichas representaciones que el que permite el análisis de los relatos o los discursos. Técnicas como la entrevista sociográfica son las que permiten captar las significaciones de estas

representaciones mentales, de estas maneras de pensar el mundo y, en este sentido, son las que interesan a esta investigación sobre el trabajo policial<sup>2</sup>.

Respecto de la objetividad, la validez y la fiabilidad de la entrevista, hay que decir, en primer lugar, que al conocimiento no se llega con la mera observación y medida de la realidad. Los hechos no hablan por sí mismos: sólo lo hacen cuando se les interroga en un sentido determinado. Siendo esto así —lo cual no parece discutible desde ningún punto de vista—, habrá que admitir que las respuestas que se dan sobre la realidad social dependen mucho de las preguntas que se formulen. Dicho de otra manera, la realidad no se muestra “pura” y la pretensión de un conocimiento absoluto resulta, desde este punto de vista, tan ingenua como imposible. Sin embargo, ello no debe traducirse en la frustración del proyecto de objetividad que implica toda práctica científica.

La adopción de una perspectiva cualitativa y la utilización de instrumentos de recogida de información que les son propios no suponen una pérdida de objetividad en relación con el uso alternativo de técnicas cuantitativas. Por la misma naturaleza del hecho de conocer, la objetividad no puede pensarse al margen del sujeto ni a partir de su anomización, que es lo que en ocasiones ha perseguido el pretendidamente aséptico tratamiento matemático de la información obtenida. Antes que una cualidad, la objetividad es un proceso de distanciamiento respecto de objeto de estudio. Pierre Bourdieu lo llamó objetivación, un proceso que, de hecho, es un ejercicio de autocontrol que admite grados: se trata de explicitar y controlar todos los sesgos que puedan “ocultar” el objeto de la investigación, todas las interferencias que, introducidas por la propia posición del investigador, puedan deformar o falsear la realidad. Se mide en función de la relación con el objeto de estudio y no por la desaparición del sujeto por aquello de que “haga quien haga la investigación, los resultados obtenidos deben ser los mismos”.

La validez de la información hace referencia a la posibilidad de extrapolar los resultados obtenidos de su análisis. En el caso de las técnicas cualitativas, tiene que ver con la representatividad de los discursos analizados respecto del conjunto de la población considerada. Obviamente, no admite discusión el hecho de que la ejecución de técnicas

como la entrevista obliga a trabajar con un menor número de personas, con un volumen de información menor que el acostumbran a tratar los estudios más cuantitativos. Por otro lado, la información que se obtiene a partir de las técnicas cualitativas está menos estandarizada, no responde a alternativas prefijadas y su generalización resulta francamente difícil. En relación con todo esto puede pensarse que los resultados que se obtienen a partir de ellas adolecen de falta de representatividad, pero no es así.

Las respuestas obtenidas en entrevistas o los discursos en los grupos de discusión no son en modo alguno elaboraciones particularísimas de las personas entrevistadas o que discuten. Forman parte del conjunto de representaciones mentales y valores compartidos que configuran el imaginario del grupo social al que pertenecen –en este caso del grupo profesional. En este sentido, creo que se puede decir sin ninguna reserva que el grado de validez de la información obtenida a partir de las técnicas cualitativas como la entrevista es del todo suficiente y, en mi opinión, elevado.

Por último, la cuestión de la fiabilidad, que tiene que ver con la capacidad o la posibilidad de obtener buenas informaciones a partir del uso de las técnicas de investigación. En el caso de técnicas como la entrevista, la consecución de una situación de interacción óptima que, entre otras cosas, procure una buena interrogación, que reduzca al máximo las asimetrías entre el entrevistador y la persona entrevistada, garantiza ampliamente la obtención de información objetiva en el sentido antes señalado, libre –cuanto más, mejor— de las distorsiones que la propia situación de comunicación introduce.

### **9.1 El colectivo policial y la muestra de estudio.**

El trabajo de campo de esta investigación sobre la proximidad policial se ha llevado a cabo en una comisaría de los Mossos d'Esquadra situada en la Región Policial Metropolitana Norte, más concretamente en la comarca del Vallès Occidental: la comisaría de Cerdanyola del Vallès, del Área Básica Policial (ABP) del mismo nombre<sup>3</sup>.

La elección de los policías que trabajan en las comisarías territoriales de la Policía de la Generalitat en la Región Policial Metropolitana Norte obedece a una cuestión práctica que tiene que ver con los escasos recursos materiales y, sobre todo, de tiempo con los que cuenta el desarrollo de este trabajo<sup>4</sup>.

Según el Decreto 415/2011, de estructura de la función policial de la Dirección General de la Policía, la Policía de la Generalitat Mossos d'Esquadra es un órgano de la Dirección General de la Policía del Departamento de Interior de la Generalitat de Catalunya<sup>5</sup>. La Prefectura de Policía es el máximo órgano policial operativo; de ella dependen las comisarías superiores de coordinación central (servicios centrales) y territorial (servicios territoriales). De esta última, que integra el despliegue territorial de la policía autonómica, dependen en última instancia todas las áreas básicas policiales de los Mossos d'Esquadra, todas las comisarías del territorio catalán.

De acuerdo con el mapa policial de Cataluña, el territorio de la comunidad autónoma se divide en nueve regiones policiales<sup>6</sup>, una de las cuales es la Región Policial Metropolitana Norte (RPMN). Ésta está formada por once áreas básicas policiales<sup>7</sup>, una de las cuales es el Área Básica Policial Cerdanyola del Vallès. En ella se localizan la comisaría de Cerdanyola y las comisarías de distrito (CD) de Ripollet, Montcada i Reixach y Barberà del Vallès, que dependen de la primera<sup>8</sup>.

En la comisaría de Cerdanyola trabajan 87 policías, 67 hombres y 20 mujeres. Los cuadros siguientes muestran la organización jerárquica, por sexos y niveles de estudio, y la estructura por edades de los miembros de la comisaría.

Los cuadros 9.1 y 9.2 muestran, respectivamente, la distribución de efectivos por categorías, sexo y nivel de estudios, y la estructura por edades de los miembros de la comisaría de Cerdanyola.

De los dos inspectores, uno es el jefe de la ABP (jefe de área) y el otro, el subjefe. Los dos subinspectores, que dependen jerárquicamente de éste<sup>9</sup>, son jefes de unidad: uno de la Unidad de Seguridad Ciudadana (USC) y el otro de la Unidad de Investigación (UI).

De los siete sargentos, cinco de ellos son jefes de turno en la Unidad de Seguridad Ciudadana, es decir responsables operativos de los diferentes grupos de trabajo que van entrando de servicio; otro es el jefe de la Oficina de Atención al Ciudadano (OAC), mientras que el séptimo es el coordinador del Grupo de Proximidad, integrado por grupos de trabajo de proximidad, la Oficina de Relaciones con la Comunidad (ORC) y el Grupo de Atención a la Víctima (GAV).

Cuadro 9.1. ABP Cerdanyola del Vallès. Efectivos por categorías, por sexo y nivel de estudios.

Categoría	Total	Hombres	Mujeres	Estudios	
Inspector	2	2		SUP Bach ESO	1 1
Subinspector	2	1	1	SUP Bach ESO	1 1
Sargento	7	7		SUP Bach ESO	6 1 1
Cabo	18	15	3	SUP Bach ESO	10 8
Agente	58	42	16	SUP Bach ESO	32 16 10

Fuente: Elaboración propia.

Estudios: estudios finalizados de Enseñanza Secundaria Obligatoria, Bachillerato y ciclos formativos, y superior (universitaria).

Cuadro 9.2. ABP Cerdanyola del Vallès. Estructura por edades de los efectivos.

Edades	18-25	26-30	31-35	36-40	41-50	51-55	56-60	61-65
Efectivos								
n	2	10	26	33	16	-	-	-
%	2.30	1.49	29.89	37.93	18.39	-	-	-

Fuente: Elaboración propia.

## 9.2 El diseño de la muestra teórica.

Para el diseño de la muestra teórica se han tomado en consideración cuatro variables: el sexo, la edad (la antigüedad), el nivel de estudios y la posición jerárquica (el cargo y la categoría). En consecuencia, las posibilidades de variación son las siguientes:

género

- hombre
- mujer

edad/antigüedad

- veterano: de 40 años de edad y más de 15 años de servicio
- no veterano: menos de 40 años de edad y menos de 15 años de servicio

nivel de estudios

- nivel educativo básico: ESO o equivalente
- nivel educativo medio: bachillerato
- nivel educativo alto: estudios universitarios

posición jerárquica (categoría y cargo)

- escala básica (agentes i cabos)
- mandos (sargentos responsables de un turno de trabajo)
- mandos de ABP (inspector, subinspector, sargento jefe de OAC y sargento coordinador de proximidad)

Según los valores que tome cada variable, podemos acotar los grupos que recoge el cuadro 9.3, sobre el diseño de la muestra teórica.

Cuadro 9.3. Diseño de la muestra teórica.

Posición jerárquica/sexo		Antigüedad (edad)/ Nivel de estudios	
Mando de ABP	Hombre	Hombre veterano (mayor)	Hombre no veterano (joven)
		Nivel de estudios básico (H1)	Nivel de estudios básico (H4)
		Nivel de estudios medio (H2)	Nivel de estudios medio (H5)
		Nivel de estudios alto (H3)	Nivel de estudios alto (H6)
	Mujer	Mujer veterana (mayor)	Mujer no veterana (joven)
		Nivel de estudios básico (M 1)	Nivel de estudios básico (M 4)
		Nivel de estudios medio (M 2)	Nivel de estudios medio (M 5)
		Nivel de estudios alto (M 3)	Nivel de estudios alto (M 6)
Mando	Hombre	Hombre veterano (mayor)	Hombre no veterano (joven)
		Nivel de estudios básico (H7)	Nivel de estudios básico (H10)
		Nivel de estudios medio (H8)	Nivel de estudios medio (H11)
		Nivel de estudios alto (H9)	Nivel de estudios alto (H12)
	Mujer	Mujer veterana (mayor)	Mujer no veterana (joven)
		Nivel de estudios básico (M 7)	Nivel de estudios básico (M 10)
		Nivel de estudios medio (M 8)	Nivel de estudios medio (M 11)
		Nivel de estudios alto (M 9)	Nivel de estudios alto (M 12)
Escala básica	Hombre	Hombre veterano (mayor)	Hombre no veterano (joven)
		Nivel de estudios básico (H13)	Nivel de estudios básico (H16)
		Nivel de estudios medio (H14)	Nivel de estudios medio (H17)
		Nivel de estudios alto (H15)	Nivel de estudios alto (H18)
	Mujer	Mujer veterana (mayor)	Mujer no veterana (joven)
		Nivel de estudios básico (M 13)	Nivel de estudios básico (M 16)
		Nivel de estudios medio (M 14)	Nivel de estudios medio (M 17)
		Nivel de estudios alto (M 15)	Nivel de estudios alto (M 18)

Fuente: Elaboración propia.

### **9.3 Contenido y circunstancias de las entrevistas.**

Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de noviembre de 2011 y enero de 2012. Tuvieron lugar en la misma comisaría, a horas en las que las personas entrevistadas estaban en el edificio, elegidas al azar entre las que estaban de servicio y correspondían a las características demandadas:

- mando de ABP, hombre, veterano
- escala básica, mujer, no veterana
- escala básica, hombre, no veterano

En todos los casos, las entrevistas se hicieron allí donde eligió la persona entrevistada: siempre en despachos disponibles asignados a su servicio en los que no se realizaba actividad alguna en aquellos momentos.

La primera persona entrevistada es un cabo de la Unidad de Investigación, de 34 años. Diplomado en Óptica. Ingresó en la profesión en el año 1999. Inicia su trayectoria en unidades de seguridad ciudadana, desarrollando diferentes funciones en oficinas de atención al ciudadano. El año 2003 es destinado a la Escuela de Policía de Cataluña, como instructor policial. Después de ascender a cabo, el 2006, llega a la Unidad de Investigación del Área Básica Policial Cerdanyola del Vallès. Está casado y tiene un hijo.

El segundo policía entrevistado es el sargento coordinador de proximidad, de 38 años. Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración. Ingresó en la Policía de la Generalitat el 2000. Después de trabajar algunos años en Seguridad Ciudadana, pasa a ser instructor de la Escuela de Policía de Cataluña, donde trabaja un año; después pasa por diversas unidades de investigación y acaba trabajando en una Unidad Regional de Investigación. Ascende a cabo y trabaja cuatro años como jefe de turno en la comisaría de Sant Celoni, en el Área Básica Policial Granollers. Cuando asciende a sargento, pasa a prestar servicio en la de Cerdanyola del Vallès, donde ha ejercido como jefe de turno y, actualmente, como coordinador de proximidad. En la

actualidad también es profesor de la asignatura “Policía de proximidad”, del Curso de Formación Básica para policías del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña. Está casado y tiene dos hijos.

La tercera persona entrevistada es una mujer, agente del Grupo de Proximidad, de 36 años, con estudios acabados de Bachillerato. Inicia su carrera profesional en 2003 y, después de pasar por diversos destinos de Seguridad Ciudadana (Blanes, Figueras, Barcelona), llega la comisaría de Cerdanyola del Vallès. Un año más tarde, en 2007, ocupa un lugar de trabajo en la Oficina de la comisaría y al año siguiente pasa a formar parte del Grupo de Proximidad. Según explica, le ofrecen el puesto para que pueda compatibilizar sus obligaciones familiares y laborales, pues su marido también es policía de la misma comisaría. Tiene cuatro hijos.

En el cuadro 9.4, en la página siguiente, aparecen los distintos bloques temáticos que han sido abordados en el transcurso de las entrevistas previstas. Todos ellos están relacionados con las diferentes variables explicativas definidas previamente. A continuación, el cuadro 9.5 presenta las variables teóricas y las categorías analíticas.

Cuadro 9. 4. La proximidad policial en la PGME. Variables y bloques temáticos.

VARIABLES EXPLICATIVAS	VARIABLE A EXPLICAR	BLOQUES TEMÁTICOS
<p><b>Variable explicativa principal:</b></p> <p>La cultura profesional</p> <p>Experiencias y valoraciones relativas a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El trabajo policial</li> <li>- Les relaciones de la policía y los policías con la ciudadanía</li> <li>- La proximidad policial</li> </ul> <p><b>Variables explicativas secundarias:</b></p> <p>Situación laboral</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Categoría</li> <li>- Cargo</li> </ul> <p>Circunstancias personales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Edad/antigüedad</li> <li>- Género</li> <li>- Nivel de estudios</li> </ul>	<p><b>La proximidad policial en la PGME</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A. Datos personales</li> <li>B. Currículum académico</li> <li>C. Trayectoria profesional</li> <li>D. El trabajo policial</li> <li>E. Las relaciones de la policía y los policías con la ciudadanía</li> <li>F. La proximidad policial</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 9.5. La proximidad policial en la PGME. Variables teóricas y categorías de análisis.

Variables teóricas	Categorías analíticas
A. El trabajo policial en la sociedad catalana actual	<p>A.1 Ser policía en la sociedad catalana actual</p> <p>A.2 Expectativas del profesional respecto del trabajo policial</p> <p>A.3 Expectativas de la sociedad respecto del trabajo policial</p> <p>A.4 Los rasgos principales de la profesión policial hoy día</p> <p>A.5 Los obstáculos y las dificultades para e ejercicio de la profesión</p>
B. Las relaciones de la policía y los policías con la ciudadanía	<p>B.1 La valoración de la PGME por parte de la ciudadanía</p> <p>B.2 La valoración de otros policías por parte de la ciudadanía</p> <p>B.3 La experiencia del trato con el público</p> <p>B.5 Ámbitos “amables” del trato con la ciudadanía</p> <p>B.6 Ámbitos conflictivos del trato con la ciudadanía</p> <p>B.7 Relaciones diferentes en función de públicos diferentes</p> <p>B.7 Diferencias de trato con la ciudadanía en función del lugar/tipo de trabajo policial</p> <p>B.8 Diferencias de genero en la relación la ciudadanía</p>
C. La proximidad policial	<p>C.1 La proximidad policial</p> <p>C.2 El modelo de proximidad de la PGME/RPMN</p> <p>C.3 La proximidad que se practica</p> <p>C.4 La proximidad debería practicarse</p> <p>C.5 El estatus de la proximidad en la comisaría</p> <p>C.6 Los ámbitos de mejora de la proximidad policial</p> <p>C.7 Los obstáculos y las dificultades de la práctica de la proximidad</p> <p>C.8 Diferencias de género en la práctica de la proximidad</p>

Fuente: Elaboración propia.

## 9.4 La proximidad policial en el discurso de los policías. Análisis del discurso.

### 9.4.1 Sobre el trabajo policial.

*¿Qué representa ser policía, ser mosso, en una sociedad como la catalana?*

De entrada, como era de esperar, los policías entrevistados responden de manera diferente a la cuestión sobre lo que representa ser policía en una sociedad como la nuestra, en este momento.

Los que trabajan en proximidad centran su discurso en la relación con la ciudadanía y sitúan el sentido de la profesión en la coincidencia de las propias perspectivas y las de las personas que deben recibir los beneficios de la actividad policial. En cambio, el que no, desde una única perspectiva, la propia, identifica ser policía con “ayudar” a la sociedad deteniendo a las personas que delinquen y asegurándose de que acaban en prisión.

El sargento de Proximidad, con un registro más abstracto en el que no faltan elementos de reflexión política, identifica la cuestión “ser *mosso*” con la de “ser policía”, y establece el hecho diferencial que supone una mayor dificultad en el primer caso, pues las expectativas y las exigencias de la sociedad catalana respecto de la Policía de la Generalitat son muy elevadas –en todo caso más elevadas que las que se referían o se han referido a las policías estatales<sup>10</sup>--, en la medida que los Mossos d’Esquadra serían la expresión del autogobierno catalán. En este sentido, ser *mosso* “pesa bastante”.

Penso que ser mosso de Catalunya és bastant diferent a ser mosso de qualsevol altre territori. (...) la societat catalana té unes particularitats bastant marcades, no? i tot és una societat molt exigent amb els serveis públics, aleshores penso que també ser membre del cos de mossos d’esquadra suposa un pes afegit, ser un cos de nova creació que, en teoria, en ser fruit de la pròpia societat catalana i part del procés d’autogovern doncs suposa que la pròpia societat ens demani més i millor que a la resta de cossos que havien prestat servei anteriorment aquí, no? Em refereixo a la Guàrdia Civil i al Cos Nacional de Policia, llavors aquesta comparació, aquesta necessitat de superar el que havia abans penso que pesa bastant (sargento de Proximitat, 6:16)<sup>11</sup>.

Por otro lado, para la agente de Proximidad<sup>12</sup> ser policía es dedicarse a velar por la seguridad de la ciudadanía, concepto que gira, en su discurso, alrededor de la idea de convivencia.

Ser policía supone intentar velar por la seguridad de los ciudadanos..., (...) y sobre todo eso, intentar que todo el mundo siga unas normas, que velar por el cumplimiento de ello, para que la convivencia sea un poquito más... mejor, vamos. Y claro, todo esto se resume en que tiene que haber ciertas personas que se encarguen de velar por el cumplimiento de estas normas, entiendo que para eso está la policía que hace... (agente de Proximidad, 8:14).

Del fragmento anterior parece desprenderse que, desde el punto de vista de la agente, la convivencia, basada en el respeto de las normas, puede mejorar o que, al menos, siempre estaría amenazada, por lo cual siempre hace falta que haya trabajo policial para neutralizar las tendencias de los sistemas sociales, los cuales, como los sistemas físicos, siempre tenderían al desorden.

El que no trabaja en Proximidad, el cabo de Investigación, confiesa que su idea de lo que supone ser policía ha cambiado a lo largo del tiempo. De ello, había hecho cierta idealización y admite cierta frustración al encontrarse en una profesión que no dispone de “herramientas” para llevar a cabo una misión que, esencialmente, es neutralizadora: impedir que ciertas cosas pasen, en clara alusión a los delitos.

la meva idea de mosso d'esquadra en el moment que vaig entrar i en el moment actual ha canviat moltíssim (...) tenia una visió del que era ser mosso d'esquadra, ser policia i sobre tot del tipus de cos que era. La meva idea d'abans era un lloc molt nou, amb moltes possibilitats, creia que ben fet, ben estructurat, ben organitzat, amb eines per fer les coses, per poder ajudar (...) se suposa que l'objectiu final de la nostra feina es que algun dia no passin aquestes coses al carrer arreu, o que cada cop passi menys (cabo de Investigación, 14:23).

Proyecta una imagen negativa del trabajador público, del funcionario, cuando afirma que ni sabía que se estaba convirtiendo en uno de ellos; cuando dice que pensaba que su profesión debía tener utilidad; cuando reconoce, con cierta amargura, que nada de lo

que se había imaginado antes de hacerse *mosso* se ha cumplido o puede llegar a cumplirse.

en aquell moment [cuando se planteó hacerse policía] jo no sabia pràcticament, no era conscient de fer-me funcionari.. va ser també relacionat per fets que em van passar pel carrer.... em creia realment que la feina tenia una utilitat molt, molt, molt directa, la nostra feina, la nostra ocupació tenia una utilitat tremenda amb el que podia passar al carrer, amb el que podíem viure la gent o la meua pròpia família o... bé, passa el temps i veus una sèrie d'entrebancs, veus tot es complicat, la justícia arriba on arriba, els detinguts entren i surten, les presons fan el que.. tenen la capacitat que tenen o la capacitat de resinsertar que tenen, reps molts pals, molts cops per treballar (cabo de Investigación, 24-33).

Y esta frustración, en su intento de hacer lo que cree que debe hacer un policía, no lo lleva sino al sacrificio personal, algo ajeno a lo que sería, desde su punto de vista, el trabajo funcional. Un sacrificio que, por otro lado, en la medida que comporta moverse en la línea que separa lo que es legal de lo que no lo es, lo pone en peligro, es decir lo sitúa allí donde la cultura profesional dominante dice que deben estar los *buenos* policías.

per treballar més enllà, per treure algú de circulació has de... posar de tot. Saps que en investigació vas en una línia, la línia legal i la línia que tu no has de passar però que has de fer petites llicències per poder... que per una petita traba legal que no puguis tirar endavant un tema. No has de passar aquesta línia però saps com jugar-hi, llavors has de posar més de tu perquè aquella traba que tens en aquell moment, has de posar un esforç personal més enllà del que possiblement estaria establert per tirar endavant algun detingut, per tirar endavant el cas que portis (cabo de Investigación, 35-43).

*¿Cuáles son los rasgos principales de la profesión?*

Cuando deben señalar los rasgos que definen el ejercicio de la profesión policial, de alguna manera se reproducen elementos discursivos.

Por ejemplo, el sargento de Proximidad mantiene su discurso en un nivel de abstracción importante y no deja de citar el artículo 104 de la Constitución española, en el que se establece la misión policial. Define el trabajo policial como un instrumento de la política social, como la garantía de la cohesión social.

la garant dels drets i llibertats i del mandat constitucional recollit a l'article 104 de la Constitució, jo crec que la policia és un gran instrument social, és un instrument de política social i que és un gestor molt important per garantir la cohesió social, i fons i tot la integració de certs col·lectius de la societat (sargento de Proximidad, 21:32).

En cambio, el cabo de Investigación concreta mucho más y define los rasgos del *buen* ejercicio policial en clave interna: a pesar de una realidad frustrante, que acaba haciendo inútiles los esfuerzos de una institución siempre maltratada o incomprendida, la profesión es predisposición en favor de los compañeros, fiabilidad entre los iguales, el compromiso con la misión policial, de la cual —insiste— dice que puede ser diversa en función del destino que se tenga.

Això es més complicat perquè és en base a la destinació que tinguis... (...) hi ha moments de frustració, moments que veus que la teva feina no té una utilitat directa, continuen sempre els mateixos al carrer... crec que el que és un bon policia és el que es capaç de deixar a part aquesta situació; (...) és un bon policia el que quan el crides perquè ha passat alguna cosa, el necessites i amb tot el tracte que tens amb ell, ell tindrà la seva cosa per dins però tu no saps que aquest senyor té aquests problemes, que un dia ha fet un detingut i ja esta al carrer, que l'han abaixat el sou, que el seu cap l'està matxacant, quan aquesta persona és la millor professional de la comissaria... (...) doncs és aquell que sempre té la predisposició, la bona cara... (cabo de Investigación, 53:76)

*¿Qué esperan los policías de su trabajo, del trabajo policial?*

La cuestión de la inabarcabilidad de la misión, de la frustración que puede acompañar al ejercicio de la profesión, también aparece en el discurso de la proximidad cuando se plantea el tema de lo que debe esperar o puede esperar el policía de su propio trabajo. De manera poco coherente, el sargento vincula ahora el trabajo policial con la lucha contra la delincuencia y encuentra que los resultados de este trabajo son más bien discretos:

és que és com tractar de buidar el mar en un cubell d'aigua, que a vegades et produeix aquesta sensació, que per molta feina que fas, després els resultats són pocs... Com ho diria... poc factibles, poc objectivables, perquè les xifres delinqüencials continuen sent més o menys les mateixes, la societat o el sector al qual serveix, la demarcació

territorial... aprecies poc a curt termini si veus la seva evolució, no? (sargento de Proximidad, 42-48)

Si acaso, “pequeñas satisfacciones”.

Però de totes maneres, sí que el ser policia t’ofereix aquelles satisfaccions temporals d’haver ajudat a fer, en determinades circumstàncies, justícia, entre cometes, d’haver participat (...) Haver ajudat a fer-se justícia o a millorar certs aspectes de la societat a la qual serveixes... (sargento de Proximidad, 48-53).

La agente de Proximidad continúa centrando su discurso sobre la profesión en la relación con el público y manifiesta que el respeto, además de los recursos materiales, es fundamental para llevar a cabo su trabajo. De alguna manera, señala una cualidad de la relación con el público: el respeto. Ella espera respeto por su trabajo y por lo que representa.

esperas tener los medios necesarios para poder cumplir con tu trabajo, esperas un poco también el respeto de la gente; respetar tú a la gente y con ello recibir tu el mismo respeto... y (...) es lo que encuentro un poco a faltar hoy en día, espero a faltar ese respeto, sabes? (agente de Proximidad, 19:23).

*¿Qué espera la sociedad del trabajo policial?*

En el día a día es difícil encontrar el punto exacto de rigor policial deseado por el ciudadano, que pide tolerancia con las propias faltas y el máximo rigor con la de los demás.

...et trobes de tot, et trobes des d’aquell ciutadà que espera que la societat sigui tolerant i que et permeti aparcar en un lloc on no és permès, per exemple, o et trobes amb aquest ciutadà que ha estat víctima d’un delictes i el que espera de tu es la tolerància zero i que apliquis amb el màxim rigor l’ordenament jurídic (sargento de Proximidad, 68:72).

Sensación de seguridad: el trabajo policial debería hacer posible que la ciudadanía se sintiese segura y eso se consigue, sobre todo, estando cerca.

Protección, sensación de seguridad... la gente... lo hablamos mucho, sólo con ver la uniformidad, con ver el uniforme, eso les da esa sensación de seguridad. Yo pienso que eso es lo que más les impacta a ellos (agente de Proximidad, 32:34).

Así pues, desde el punto de vista de la proximidad, parece que el trabajo policial sitúa sus objetivos en el campo de la subjetividad, de la percepción.

*¿Cuáles son las principales dificultades con la que se encuentra el ejercicio de la profesión?*

En la actualidad, la rapidez de los cambios sociales aparece como una dificultad en el ejercicio de la profesión. En relación con esta cualidad de la dinámica social, la crisis económica que actualmente atraviesa la sociedad catalana es otro elemento que marca el discurso de un policía de proximidad: la crisis es una dificultad actual que, en perspectiva histórica, determinará cambios en el trabajo policial.

la societat, cada vegada, canvia mes ràpid (...) el tema de la crisi econòmica serà una fita històrica, de transformació no només de la societat, dels cicles econòmics, sinó també de les pròpies administracions públiques (...) Jo crec que marcarà una fita en termes d'eficàcia, d'eficiència, de gestió. Jo, en general, crec que dintre d'uns anys ho veurem, no? Cap allà a finals de la dècada del 2000... ha de marcar una fita (sargento de Proximidad, 87:97).

La Ley es otro elemento que aparece problematizado en el discurso policial. El marco legal puede suponer un bloqueo de las potencialidades del *verdadero* trabajo policial, el que se orientaría a la represión de la delincuencia. En el discurso del cabo de Investigación, lo es: en nuestro país, la historia reciente, marcada por la dictadura franquista y la falta de libertades de todo tipo, habría conducido a la situación actual, en la que “el sistema”, la Ley, favorecería a la delincuencia y, en consecuencia, haría difícil el trabajo policial productivo.

jo crec que tot ve d'on venim, quines lleis tenim i perquè les tenim, i què és el que ha passat abans i, no remuntar-se molt, però aquí fa dos dies, aquí, hi havia una dictadura,

no havia drets de res (...) Total, canvia tot i fem unes lleis molt garantistes, fins al punt, que la gent, els delinqüents, els habituals, la gent que mai ha treballat ni treballarà, troba un sistema que l'afavoreix. Tenim unes lleis que estarien bé per la gent diguem normal (...) però és un sistema al que s'ha acollit la gent que viu de fer la vida, d'atropellar la vida a la resta dels ciutadans, la gent que mai ha treballat ni treballarà, que es dedica a robar, que es serveix del treball dels demés... (cabo de Investigación, 90:105).

En un significativo fragmento en el que se equiparan las personas que delinquen y los residuos que genera la sociedad, las leyes son las responsables de que el trabajo policial no tenga sentido, que no produzca los efectos que la sociedad y los propios policías esperan.

és el cicle de les escombraries, els canviem de lloc, com quan tirem les escombraries nosaltres: tirem el que tenim a les escombraries, allò es recicla es converteix en plàstic, en vidre, en tal, i torna a estar en circulació (...) el problema no es resol, i cada cop hi ha més gent o pot haver la temptació que pot haver més gent que vegi que, (...), el meu amic treballa i no arriba a final de mes, jo treballa una nit i tinc per quatre mesos, i a sobre, si em posen a la presó, tinc quatre amics allà i ningú ens pot fer res, ningú ens tractarà malament... (cabo de Investigación, 114:123).

Esta deriva histórica reciente también aparece en el discurso de la agente de Proximidad, a propósito del respeto que reciben o que deberían recibir la policía y los policías.

la falta de respeto, que se ha perdido mucho. Hemos pasado de un extremo a otro. Del miedo a la policía que había años antes, a la total falta de respeto (...) que se menosprecie todo lo que haces... lo que estamos viviendo últimamente con todos los movimientos que ha habido... (agente de Proximidad, 43:50).

La situación actual, en la que, a juicio de la agente, ni los policías ni su trabajo son respetados lo suficiente, sería la consecuencia del hecho de que antes la relación de la institución policial con la ciudadanía fuese otra, marcada por el temor y por la distancia.

#### **9.4.2 Sobre las relaciones de la policía y los policías con la ciudadanía.**

*¿Cómo valora el público a la policía?*

En general, los tres policías entrevistados creen que la ciudadanía hace una buena valoración de ellos y de su trabajo.

Se dedican, en primer lugar, a “resolver problemas”. Siempre son llamados cuando hay problemas y la gente espera la policía se los solucione. Por otro lado, en las relaciones no profesionales, los policías tienen la impresión de que su trabajo despierta curiosidad y, de alguna forma, resulta atractivo.

bé no sempre som populars, però a nivell personal he tingut bona experiència. Què passa? Jo quan hi he anat, quan he tractat amb la gent és perquè tenen un problema, a nivell de treball, ens han requerit per alguna cosa, algú ens està fent alguna cosa, tant a nivell de seguretat ciutadana com d'investigació. Jo he notat sempre respecte i estimació perquè normalment jo he anat per solucionar un problema i de vegades gent que no ho ha entès i has tingut l'oportunitat d'explicar-li i he tingut bona experiència amb la gent. Sempre hi ha algun cas que és molt contrari o que (...) però en general bona sensació i en general, la vida habitual, en la vida quotidiana, tu estàs en alguna reunió i tal, tampoc no és que ho diguis sempre on treballes, però tard o d'hora acaba sortint, veus que la gent te un interès positiu pel que fas, et pregunten coses, tenen una certa atracció per una feina, que jo crec que ja és molt popular, ja coneixen molt, però continues detectant, ara i fa deu anys, que és una feina atractiva per la gent, per algun familiar, per algun amic que et presenten o... (cabo de Investigación, 131:147).

Desde el punto de vista de un policía de proximidad, la valoración de la ciudadanía depende, en última instancia, de la relación que se establece a propósito de la actividad policial cotidiana. Que acaben personalizando la imagen de la institución en ti, que sepan lo que haces: eso es lo que determina el sentido de la valoración.

un poco de todo. Yo, en mi trabajo de Proximidad, me encuentro a gente que nos valora muy bien (...) están supercontentos porque tenemos un trato muy directo con ellos... (...) A lo mejor con otras personas que son de fuera piensan que estás paseando y que no estás haciendo nada pero, no sé. Yo sí que noto que me he tirado un año y pico de proximidad que he estado haciendo (mixtas con la policía local, eje comercial, estaba fija todas las mañanas) y el trato con las tiendas... he estado un tiempo sin ir y luego te

venían: “¿hola, como estás?, ¿cuánto hace que no vienes por aquí...?” Eso lo valoran muy mucho (agente de Proximidad, 59:77).

*¿Qué valoración hace la ciudadanía de otras policías? ¿Hay diferencias respecto de la que hace de los Mossos d’Esquadra?*

En relación con la valoración diferencial que la ciudadanía puede hacer de otros cuerpos policiales, el discurso registrado en los tres entrevistados admite, de manera más o menos explícita, que, efectivamente, sí que hay diferencias en dicha valoración.

Sin perjuicio de admitir que el trabajo de otras policías –las estatales— ha sido bien valorado, valorado positivamente, también se reconoce que hay cierto estereotipo fijado en la opinión pública que reflejaría una imagen negativa de estas policías.

I respecte dels altres cossos, ara penso que estan a una mica de distància, amb la seva presència, però jo quan he tingut oportunitat de... d’inaugurar alguna comissaria, he estat particip... de començar el servei en alguna demarcació, per fer la substitució, he notat que la gent tenia molt bona imatge del Cos Nacional de Policia i de la Guàrdia Civil, que a vegades aquesta imatge que et transmet la gent, d’estima per la feina que han fet no es correspon amb el clíxé que alguns, al menys per part meva, tenia, no? (sargento de Investigación, 117:124).

Para el cabo de Investigación, que establece la comparación entre la Policía de la Generalitat-Mossos d’Esquadra y las policías estatales, la consideración del público es claramente diferente y destaca el carácter más “próximo” de la policía catalana, que si bien determinaría en principio una mejor valoración, también tiene efectos “negativos”, porque esta proximidad emocional también vendría a relajar el respeto que, según el policía entrevistado, debería merecer su posición y su trabajo.

Jo crec que potser sí que canvia la percepció pel cos que sigui, tot i que aquest pensament, a lo millor, és perquè jo sí que sé que és diferent que la policia. Hi ha gent que a lo millor la policia l’entén com un tot i ja està, però sí que crec que a Catalunya sí que és diferent ser mosso d’esquadra que ser policia nacional o guàrdia civil. De fet, hi ha gent que li dius que ets mosso d’esquadra i diu “ah, em pensava que eres policia”. Hi ha certa diferència en ser mosso d’esquadra. Jo crec que la gent et percep més proper, que pot ser bo, perquè això, en el seu moment, això es va fer així: els va encantar que el Cos de Mossos d’Esquadra fos un cos més proper. També té la seva part d’inconvenient.

De vegades, tu, quan estàs treballant, tu no dius que ets mossos d'esquadra, dius "truco de la policia", ja veus que farà més respecte (cabo de Investigación, 152:164).

A propósito de esta alusión a la diversidad de opiniones, en el discurso de la agente de proximidad hay una referencia a la Policía Local: bien consideradas en algunos aspectos, hay valoraciones negativas presuntamente vinculadas con su dependencia de las entidades locales.

Yo pienso que todas las policías, cada una tiene su parte positiva y su parte negativa. No pienso que todas las policías sean negativas, todo el mundo les ve algo bueno pero... por ejemplo, las policías locales porque no hacen nada, al ser una entidad local no es nada, pero luego, por otra parte, están bien vistos por otra cosa... (agente de Proximidad, 89:94).

#### *La experiencia del trato con el público*

En general, los mossos d'esquadra hacen una buena valoración de la experiencia del trato con el público que, en el caso del sargento de Proximidad, eleva a la categoría de dimensión clave del ejercicio profesional.

La relación con el público debe ser objeto de especial atención, pues no todos los policías están en la misma disposición de resolver sus interacciones con la ciudadanía con las mismas garantías. Según afirma, la tarea es difícil y la formación recibida, "insuficiente".

És una cosa que.. un aspecte que s'ha de treballar i t'ho has de preparar (...) penso que és una tasca difícil, penso que les capacitats comunicatives... penso que són clau en aquesta professió (...) exigeix unes capacitats d'adaptació i unes habilitats socials i comunicatives bastants elevades i que potser no són, no les té tothom i, segon, que les promocions meves i del meu voltant doncs no es va treballar molt i bé jo també crec que és una vessant fonamental del treball policial, no? (sargento de Proximidad, 128:134).

La dinámica del trabajo policial puede ir en contra de las exigencias que demanda una relación con el público que pueda llegar a ser valorada positivamente por la ciudadanía.

capacitats assertives, empàtiques i que se'l tracti bé, i de vegades, la pròpia dinàmica policial, el propi estrés laboral, entre cometes, la falta de formació... això no permet que es doni aquesta, aquesta bona comunicació (sargento de Proximitat, 138:148).

La extraversion del caràcter, la predisposició a “hablar”, determinaria esta experiencia del trato con el público. Trabajar con el público puede ser un “problema” salvable si tienes ciertas capacidades y habilidades comunicativas.

Yo, mi experiencia, muy buena. Me gusta hablar bastante, o sea que en ese aspecto. Soy bastante comunicativa y no tengo ningún problema en... Al revés, en comunicarme con la gente y todo eso. (...) a mí, yo, encantada, yo ir a las tiendas y preguntarles qué problemáticas tienen, si han visto algo, si... es que ya enseguida me enseñan cámaras: “mira, es que he visto a éste, que tal...” “Oye Sonia, que esto...” Yo por ejemplo, en comercios en los que sólo hay una persona, yo intento pasar, “¿Todo bien? Sí, sí...” Porque sabes que está sola, que le pueden entrar... Y es que, la verdad, en el aspecto de comunicar... hablo mucho, no tengo problema (...) depende del perfil de cada persona (agente de Proximidad, 102:113).

Para mí, una actitud correcta es ser extrovertido y poder relacionarte con la gente, que si a ti te vienen con un problema que no te quedes, “vale... bueno...” Es un poco lo que la gente pide un poquito (agente de Proximidad, 274:277).

*¿Hay diferencias de relación con el público en función del puesto de trabajo?*

No hay unanimidad entre los tres policías entrevistados respecto de las diferencias en la relación con la ciudadanía en función del puesto de trabajo, en función del destino. Para el cabo de Investigación y para el sargento de Proximidad, sí que las hay, aunque por razones diferentes.

Para el primero, porque el público otorga a la función policial de investigación un estatus superior al de las funciones que prestan los policías uniformados.

Sí, sí, completament, completament [En quin sentit?] El fet de no anar d'uniforme, sembla que no... que no siguis subordinat, sembla que el que va d'uniforme sigui una peça, un soldat. (...) El fet d'anar de paisà s'entén que tractes uns temes que no són tots ja... potser hi ha un filtre, potser ja tractes un altre tipus de temes, la gent ho percep, ho viu així i et donen un tracte...(…) Es més, pots arribar, de vegades, una persona que està una mica..., perquè te un problema aquí baix [a recepció de la comissaria] discutint amb

algú d'uniforme i arribes tu i només per anar de paísà i “vingui a dalt un moment, a un despatx de dalt i li comento...” (cabo de Investigación, 173:193).

Para el sargento de Proximidad también la hay, pero porque no todos los servicios están imbuidos de cierto convencimiento según el cual la satisfacción de la ciudadanía determina la calidad de los servicios que se prestan.

aquells serveis que estan més a prop de policia comunitària, la xarxa de proximitat o fins i tot la OAC, tenen una mica més assentat aquest convenciment, que és necessari esforçar-se en tractar amb el ciutadà, no? (...) A d'altres unitats no es veu tant **[A què creus que es deu, això?]** Jo crec que és una manca de conscienciació, també podríem parlar de manca de formació (sargento de Proximidad, 153:158).

Por su parte, la agente de Proximidad insiste en que las diferencias de trato con el público obedecen a cuestiones relativas al carácter personal de cada policía. Según ella, estas diferencias no se explicarían por las características del puesto de trabajo.

Más que del puesto de trabajo, depende de la persona. Yo me he encontrado trabajando en reacción y como ya va con mi carácter, con mi forma de ser... que si te viene alguien con cualquier cosa, yo voy igual. Yo entiendo que no. Ya digo, va más en condición de la persona con la que traten más que en sí del puesto de trabajo (agente de Proximidad, 129:134).

*¿Hay diferencias de género en la relación con el público?*

Por último, sobre el peso del género en la explicación de las diferencias en la relación con el público, dos de los policías entrevistados están convencidos de que, efectivamente, las diferencias de género determinan esta relación.

Según explica, el cabo de Investigación ha sido testigo de ello: las mujeres no imponen tanto como los hombres. De su respuesta parece desprenderse el convencimiento propio de que las mujeres policías parten en desventaja respecto de los hombres y deben hacer el sobreesfuerzo que supone ganarse el respeto que todo policía debería merecer por el solo hecho de serlo.

Ho he vist més a Seguretat Ciutadana, allà veus molt la diferència, la diferència de que no imposa igual una noia que un noi o un home, no imposa d'inici. (...) Hi ha gent que té un impacte visual... no vol dir que sigui més alt o més fort, hi ha gent que té un impacte visual que arriba i té molt de crèdit i hi ha gent que no ho té i de vegades les noies s'ho han de guanyar, (...) en principi veus un home i una dona i t'adreces a l'home com... a lo millor és el cap, i el cap és la dona (cabo de Investigación, 204:216).

Fundamentalmente, se trataría de una desventaja relacionada con la apariencia física, en las situaciones en las que es necesario el uso de la fuerza, aquellas en las que, en el imaginario colectivo de la profesión, ocupan, precisamente, un espacio central en la representación del trabajo policial.

A Seguretat Ciutadana sí que he detectat que hi ha companyes que se li poden pujar a les barbes, o tenir algun problema... si portes algun *tío* dolent, si vol marxar o alguna cosa, a lo millor la noia és màster del karate, però en aquell moment, si veu la sortida, la veu per allà (cabo de Investigación, 224:228).

La agente de Proximidad se expresa en términos parecidos cuando afirma que las diferencias de género están presentes en la relación con la ciudadanía.

No, pero a veces el público, a la hora de relacionarse contigo, sí. (...) Porque te puedes encontrar con una persona que no te trate por igual a ti porque eres una chica, que a lo mejor puedes ser mucho más amable, o al revés, o, bueno... “una mujer policía, ¿tú qué me vas a decir a mí?” (agente de Proximidad, 144:149).

### ***9.4.3 Sobre la proximidad.***

*¿Cómo entiende la proximidad policial?*

Para el cabo de Investigación, la proximidad es un “complemento” de lo que sería la verdadera actividad policial y, de alguna manera, tras la insistencia del Cuerpo en la proximidad, hay la intención de hacer creer a la ciudadanía algo que no es, de proyectar una imagen idealizada de la policía y del trabajo policial que no responde a la realidad.

Aquest Cos ha volgut treballar aquest tema des de molt de temps en la línia de mostrar un cos proper, de contacte amb botiguers, en contacte amb la població... (...) el que jo he viscut en alguns moments, en alguns llocs que he estat, una dedicació de recursos al tema de la proximitat que per a mi serien complements d'un servei més efectiu en altres camps. És a dir la gent no és tonta (...) si aquesta persona el dia que demanen un servei i li entren en... no sé ara (...) trucades de sala, que no arriba mai a parlar amb qui va parlar, després com m'ha passat a mi a Barcelona, arribes corrents perquè hi ha un requeriment i la gent et mira estranyada perquè fa una hora del requeriment, tot i que tu t'ha arribat fa un minut..., és a dir crec que la proximitat està molt bé per ser molts propers i explicar el que fem i que ens tinguin a prop, però si no està l'edifici construït amb ciments que és un bon servei primer de policia genèric (cabo de Investigación, 232:248).

Entre los materiales que conforman los fundamentos del verdadero servicio policial, que para el cabo no sería otro que el que se orienta hacia la lucha contra la delincuencia, no estaría la proximidad. Y eso, a juicio de este policía, es tan cierto que cualquiera, hasta un niño, debería saberlo.

jo quan em vaig fer policia no va ser per posar una multa a un senyor que ha anat a 120 quilòmetres per hora, em vaig fer policia per quan algú et roba, quan algú t'atraca, per detenir tota aquesta gent, llavors sí, també s'ha de fer, Trànsit, i també s'ha d'explicar què fem, però la base: hem de donar resposta als requeriments bàsics, inicials, els requeriments que un nen petit de quatre anys sap que són els que fan que la policia estigui (...) (cabo de Investigación, 257:264).

Por su parte, cuando empiezan las cuestiones sobre el concepto de proximidad, el sargento reconoce rápidamente –como alertando al entrevistador— que su discurso está “distorsionado” por el hecho de ser profesor de la asignatura “Policía de Proximidad”, del Curso Básico de Formación para policías del Instituto de Seguridad Pública de Cataluña, lo cual sólo puede interpretarse como que entre el discurso formal sobre la proximidad y el discurso ordinario y las prácticas de la proximidad en las comisarías hay cierta distancia.

El sargento define la proximidad como una “estrategia policial compleja” que busca aumentar la satisfacción de la ciudadanía con los servicios policiales a partir de su acercamiento a los diferentes sectores de la población. Tal acercamiento –que no explica en qué consiste ni cómo se lleva acabo— debería contribuir al aumento de la *sensibilidad*

de la institución, a ponerla en la mejor disposición de determinar las necesidades ciudadanas en materia de seguridad.

Home jo també tinc aquest, una mica aquesta distorsió per ser professor de... i estar una mica (...) Jo primer penso que la proximitat és una estratègia policial complexa que implica altres subestretègies i el que suposa és, en primer lloc, apropar els serveis policials al ciutadà per guanyar en qualitat, per guanyar en satisfacció del ciutadà. I a part d'aquest increment de qualitat, té una altra vessant que significa apropar-se al ciutadà per obtenir més informació sobre aquelles necessitats en matèria de seguretat pública... (sargento de Proximidad, 175:182).

Las prácticas de la proximidad pasan por la institucionalización de la interlocución con la ciudadanía en la Oficina de Relaciones con la Comunidad o la atención al público en las dependencias policiales, en la Oficina de Atención al Ciudadano, por los patrullajes, por la atención especializada a las víctimas.

...de les estratègies de les ORC, és a dir els interlocutors policials amb la comunitat, una mica les relacions públiques. Estratègies de patrullatge de proximitat, es a dir l'execució material dels patrullatges al carrers. Estratègies de tractament de la victimització, com pot ser el GAV. Estratègies d'atenció a la ciutadania, como poden ser les OAC (sargent de Proximidad, 190:195).

Por otro lado, la proximidad es vista como actividad policial que es próxima físicamente a la ciudadanía; actividad visible que quiere serlo especialmente; actividad que persigue el aumento de la accesibilidad de la institución y de los policías que trabajan en ella; actividad policial el ritmo de la cual se adecua al ritmo de la vida cotidiana en los diferentes espacios urbanos para permitir las interacciones que hacen posible la personalización y, hasta cierto punto, la humanización de la relación entre la policía y la sociedad; actividad que se dirige a la subjetividad de las personas porque persigue que sea percibida como próxima, tanto física como emocionalmente.

Yo la proximidad, para mí es... ¿como has dicho la palabra? Estar más próximo a la ciudadanía. (...) Lo que hablamos... hacer los patrullajes preventivos en las zonas comerciales, en los ejes, donde hay más afluencia de gente, en estaciones Renfe, en colegios, intentamos también estar pues entradas salidas, para estar un poquito más... que se nos vea... hablas con la gente, yo hablo mucho con los niños, a mí me gustan, interaccionar mucho con ellos, que te vean como una persona próxima, porque está siempre el crío... “uy, que se lo vamos a decir a la policía” pues no, la policía está para

ayudar, para cuidar, por si tienes algún problema. A mi me gusta mucho esa parte de proximidad, que te vean que les puedes ayudar en algún momento. Y sobre todo es eso, dar la sensación de seguridad, al encontrarte más cerca, ¿no? (agente de Proximidad, 162:174).

La proximidad también supone, a juicio de esta agente, la orientación a los problemas de la población; cierta versatilidad de la actividad policial que no se queda en la mera aplicación de los reglamentos propios y la utilización de los propios recursos; llevar la actividad policial más allá del ámbito de la delincuencia y la justicia penal.

Que puedan hablar contigo, que si tienen un problema... que si no puedes solucionárselo pero como mínimo que les des un poco de... si no se lo puedes solucionar pues, “mira, te vas por aquí”, o te lo encuentras al día siguiente: “oye, esto, al final, lo pudiste arreglar?... Eso lo valoran, lo valoran muchísimo (agente de Proximidad, 175:179).

*¿Qué modelo de proximidad existe en el Cuerpo? ¿Cuál es el modelo de proximidad de la RPMN?*

Cuando preguntamos por el modelo de proximidad de la Policía de la Generalitat en la Región Policial Metropolitana Norte, ninguno de los entrevistados puede ofrecer una descripción mínimamente acabada del modo en que se desarrolla la actividad de proximidad y se articula con otros ámbitos de la actividad policial.

En el caso del cabo de Investigación, que reconoce abiertamente que no conoce el modelo a pesar de haber trabajado durante años en unidades de Seguridad Ciudadana, hace referencia a unidades que funcionan con “horario de oficina” y a colectivos con los que habitualmente trabajan estas unidades.

Doncs no podria... hi havia unes unitats que feien un horari més de dia, horari d'oficina diguéssim, (...), amb els col·lectius que tracten, complementat amb el grup de relacions amb la comunitat, que fan xerrades a col·lectius, col·lectius sensibles, avis, nens, botiguers, però el model... no el conec (cabo d'Investigació, 268:275).

El sargento de Proximidad hace referencia a la extensión de la función relacional de las oficinas de relaciones con la comunidad, a los patrullajes en “sectores estratégicos”.

Es tracta d'un model que fa molt incís en la tasca relacional, de l'Oficina de Relacions amb la Comunitat, que pretén traslladar part d'aquesta funció relacional als grups de proximitat, a les dotacions de proximitat, a les patrulles de proximitat (...) que també descansa molt sobre el pilar del patrullatge preventiu, que estructura les estratègies en sectors estratègics... (sargento de Proximidad, 199:203).

Para la agente de Proximidad, el modelo *es*, resumiendo mucho, que la presencia policial sea muy evidente, dirigiendo el patrullaje hacia los espacios de los cuales la ciudadanía hace un uso más intensivo.

mirar el tema de patrullaje preventivo, de la presencia policial, uniformidad, sobre todo que se nos vea mucho, es lo que quieren principalmente (...) incrementamos las patrullas en los ejes comerciales para que se nos vea... todo para lo mismo, incrementar la seguridad, lo que hablábamos: ven un policía... “tengo esa sensación de seguridad”. El policía va de paisano... “a éste no lo he visto, no tengo esa sensación”, pero está actuando... (agente de Proximidad, 188:198).

*¿Qué proximidad se hace? ¿Cómo se trabaja la proximidad?*

En lo referente a las prácticas policiales que se vinculan con la proximidad, el sargento destaca el patrullaje preventivo, “enriquecido” con los contactos con la población.

... jo intento transmetre a les patrulles de proximitat, en primer lloc, que em facin una bona base de patrullatge preventiu, de prevenció. Tant aquella prevenció que es pot considerar immediata, més immediata, fets que ens preocupen en el dia a dia: patrullatge al mercat, com aquella prevenció més estratègica, més a llarg termini, en els centres educatius, per exemple. I també procuro enriquir aquest patrullatge, donar-li qualitat amb la funció relacional: jo li demano a les meves patrulles que contactin amb aquella part del teixit social, institucional, empresarial, del territori, tot el que puguin a través del que s'anomenen contactes d'atenció... (sargento de Proximidad, 212:221).

La agente de Proximidad explica que su trabajo está orientado por la Oficina de Relaciones con la Comunidad, la cual recibe las demandas concretas de los diferentes actores del territorio, y persigue la satisfacción de estas demandas.

a través de ORC que nos pasa información de... ya sean de colegios, ya sean de asociaciones de vecinos... nos pasan la problemática que tienen y intentamos como mínimo,... se crean los servicios planificados... intentar pasar, se ha incrementado la sensación de inseguridad porque ha habido, por ejemplo...yo que sé... se consume mucho [droga] en el parque tal... vamos para allá, para que la gente tenga la sensación esa... “mira, tenemos un problema y están respondiendo”. En ese aspecto... (agente de Proximidad, 208:215).

*¿Qué proximidad debería hacerse? La proximidad, ¿debería hacerse de alguna otra manera?*

Desde el punto de vista del cabo de Investigación, una proximidad mejor pasaría por la mejora de lo que él considera la función policial básica: la reacción policial ante la delincuencia.

ha de tenir una base que funcioni tot i després una proximitat perquè es pugui transmetre què fem (cabo d'Investigació, 285:286).

También insinúa, de forma indirecta, que en Proximidad no hay el personal más adecuado, el mejor preparado, el que tiene más experiencia, y reconoce, ahora sí, que la relación con el público es un ámbito crítico del trabajo policial que requiere ciertas actitudes y ciertas aptitudes que no están presentes en todos los policías. Denuncia que la proximidad es una destinación *preferente* para policías novatos, a priori los menos preparados, y aparece que con esta denuncia refuerza su argumento sobre la proximidad como actividad policial *menor*.

al carrer i a Proximitat, hauria d'haver lo millor, lo millor del Cos. Molts cops, els que porten més temps s'han desviat cap a altres especialitats... els de seguretat ciutadana o proximitat, que són els que tracten amb les persones, hauria d'haver mecanismes perquè lo millor, la gent més preparada, la gent que vulgui fer carrera i la que no, la gent que porta anys, estigui allà i són els que treballin amb la gent i amb els dolents que estan al carrer i crec que el sistema en general afavoreix que o no els bons, però els que porten més temps, que tenen l'opció d'escollir s'acabin traient l'uniforme o s'acabin allunyant del carrer i del tracte amb la gent (...) ha d'haver alguns mecanismes per evitar que la gent acabi marxant d'aquests llocs que són els de primer tracte amb la persona. Ens passa amb la porta, recepció, molts cops qui hi ha a recepció? El primer impacte amb la persona que arriba a comissaria, a qui tenim? L'últim que acaba d'entrar, l'últim que

acaba d'arribar de l'Escola és el que està a porta i el que està a porta pot fer una feina increïble... (cabo de Investigación, 286:311).

El sargento de Proximidad se manifiesta satisfecho de la actividad policial de proximidad que se practica en la Región Policial Metropolitana Norte. Cree que la evolución de los últimos años ha sido muy positiva y que no es todavía el momento de evaluar el modelo de proximidad.

la veritat és que jo penso que anem bastant en el bon sentit, ara mateix, eh? i que respecte a fa cinc, sis o set anys hem fet un gran pas endavant i potser és massa d'hora per valorar si potser caldria anar en una altra direcció. Jo crec que el model almenys és el que s'està implementant ara mateix en aquesta Regió, a les àrees bàsiques policials, caldria deixar-lo reposar una mica (sargento de Proximidad, 226:231).

Sin embargo, piensa que hay márgenes de mejora, como el que tiene que ver con la atención a determinadas víctimas, concretamente las afectadas por los delitos más habituales, de menor intensidad, pero que generan inseguridad.

aquest increment de la vessant relacional de les patrulles, amb aquest patrullatge de qualitat, amb aquesta sectorització estratègica, amb aquesta delimitació clara dels objectius, i l'únic aspecte que a mi m'ha fet pensar últimament sobre en quin sentit podríem millorar és l'aspecte del tractament que se li dona a aquella victimització de baix impacte. (...) delictes de mitja intensitat, per exemple robatoris amb força a interior de domicili, a comerços, robatoris amb violència i intimidació al carrer, què no els donem un tractament de postvictimització que sí que se'ls dona a altres delictes (sargento de Proximidad, 233:245).

*¿Cómo es la proximidad en esta comisaría? ¿Qué estatus tiene?*

Con una referencia a un "jefe anterior", el cabo de Investigación apunta a cierta pérdida de prestigio de la proximidad entre los que trabajan "en primera línea", hasta el punto de que considera que los *arqueros*, dedicados ahora a una función menor, deberían dedicarse a cosas "más importantes".

Aquí, jo sé que un cap anterior que era una cosa molt important per ell, la proximitat, i després per les noves direccions no ha canviat, no crec que hagi canviat, no crec que hi

hagi menys efectius o la dedicació que se li ha donat al grup... el que sí que t'haig de dir que per certs resultats, la proximitat no té prestigi. [No té...?] ...veus la feina de proximitat com una feina o una funció menor en el sentit que tu veus que hi ha mancances nostres que tenim d'efectius, o en seguretat ciutadana, que veus que no arriben i dius... si tu agafes a tothom,... bé a tothom no sé, jo no parlo per tothom, però des de llocs que treballem a primera línia, (...) i dic, (...), proximitat que no és tan important, me'ls agafaria i diria, mira, la feina que els hi faria fer jo a quatre *tios* de proximitat, entenc que un cap de comissaria vagi més enllà i cuidi un tipus de relacions i la feina que fan els de proximitat, però la percepció des d'altres unitats jo crec que és aquesta (cabo de Investigación, 328:347).

La agente de Proximidad también da testimonio de un estatus inferior de la proximidad entre los que no se dedican a ella, especialmente en el caso de los que no tienen relación con el grupo o con la labor que hace.

Depende de la relación que tengan con proximidad. Te puedes encontrar gente que valore tu faena y te puedes encontrar con gente que nosotros... bueno, sólo se cantan los SP [servicios planificados] y... y ya está, que no hacen nada. Pero bueno, eso es ya... lo que la gente ya estipula... Esto, cuando yo entré... [Unidad de] Seguridad Ciudadana, Investigación, uy! estos se piensan que son... y aquellos se piensan que son... me he encontrado un poco de todo, gente que te valora bien y gente que te valora..., que piensa que estás dando *paseitos* y ya está, que no haces nada (agente de Proximidad, 219:227).

El sargento, en cambio, cuando opina sobre el estatus de la proximidad en la comisaría, sólo tiene presente la valoración que hacen de esta función policial sus jefes.

Estic bastant satisfet perquè penso que se li dóna una importància cabdal dintre de les prioritats de la comissaria, de l'Àrea Bàsica Policial en concret. El treball és reconegut (sargento de Proximidad, 252:254).

*¿Con qué obstáculos se encuentra el ejercicio de la proximidad?*

Uno de los obstáculos de la proximidad sería, en opinión del cabo de Investigación, el funcionamiento ineficaz del Cuerpo y, más ampliamente, del sistema de justicia penal. La empresa de la proximidad es cuestión de “marketing”, de “vender” lo que hace la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra; en este sentido, por ahora, según cree el cabo, es una empresa condenada al fracaso.

jo crec que és com un tema de màrqueting, no? (...) la policia de proximitat és víctima d'un seguit de coses que no funcionen al propi cos. És a dir estem fent màrqueting, podem fer un molt bon màrqueting, podem contractar la millor empresa de màrqueting, però si el producte que venem té fissures, bé, ja pots fer el màrqueting, però és que la gent al final tracta el producte i ja no es creu el màrqueting... Torno a repetir el mateix, la base ha de ser molt bona i després l'hem de vendre bé i la policia de proximitat, bé, apropa la policia a la gent i és una avançada del que fem i tal, però si després no complim, (...), bé, doneu-me un mecanisme perquè aquests *tios* no tornin a estar aquí demà i és que tornen a estar demà, i segueixen robant (...) Les eines judicials són les que són, les eines que té el Cos són les que són i crec que aquest és l'obstacle que té la proximitat. No es pot vendre millor una cosa que no hi ha més (cabo de Investigación, 361:386).

Otro obstáculo sería, en esta ocasión en opinión del sargento de Proximidad, la falta de formación específica, adaptada a las especificidades de una función policial diferente de la tradicional, propia de una especialidad reconocida como tal en los Mossos d'Esquadra.

Para el sargento, otros obstáculos serían la relativa falta de efectivos y las dificultades que presenta la coordinación con otras unidades de la comisaría, debidas a una falta de conocimiento generalizada —no sólo de los agentes; también de los mandos de las unidades— de lo que es la proximidad y de la importancia que tiene para la comisaría, así como de la manera de trabajar del Grupo de Proximidad. Y en este punto, el sargento reconoce que Proximidad, es decir los que trabajan en ella, no se ha sabido explicar a sí misma.

la dificultat dels efectius, sempre has de buscar solucions possibilistes... (sargento de Proximidad, 279:280).

De vegades també costa, costa bastant, el fet de coordinar-se amb altres serveis o altres unitats de la mateixa Àrea Bàsica Policial, costa. I això jo moltes vegades jo ho relaciono, jo penso que obeeix a una manca de coneixements de quina és la feina que veritablement fa Proximitat. (...) De vegades, et poses a parlar amb gent d'investigació o amb gent de seguretat ciutadana i veus que no saben en absolut què fem, i en això jo entono un *mea culpa* perquè potser ens hauríem de posar bastant més a la resta de serveis el què fem, quina és la nostra feina, quin és el nostre dia a dia, quins són els nostres objectius, les nostres estratègies i perquè és tan important allò que fem. Moltes vegades t'adones de que, no només agents de seguretat ciutadana, de vegades sergents o parles amb el cap de la unitat d'investigació i veus que, (...), en aquest aspecte en concret, li hauria d'explicar que no treballem així sinó que treballem d'aquesta altra manera. I aquesta és una dificultat també (sargento de Proximidad, 284:298).

Otro obstáculo destacado por el sargento sería el funcionamiento de la Administración Local. Desde su punto de vista, los servicios municipales no están lo suficientemente desarrollados, en el sentido de que no pueden dar apoyo a los servicios policiales, aportándoles información y recursos relacionales, al menos no al nivel que, según este coordinador de proximidad, necesitaría la Policía de la Generalitat para llevar a cabo sus funciones.

a nivell institucional ens hem trobat que l'administració local, per dir-ho d'una manera suau, no funciona com hauria de funcionar. (...) el flux d'informació que hauria de ser més o menys simètric, no? (...) doncs et trobes que es recolzen molt més ells en nostres que nosaltres en ells, o sigui donem molt més del que rebem. I això es una dificultat. (...) no s'ha treballat prou per l'estructuració de certs col·lectius, per exemple en immigració, en aquest municipi en concret, ens trobem amb que no existeix teixit associatiu que ens permeti treballar amb comoditat (sargento de Proximidad, 303:318).

*¿Cuáles serían los ámbitos de mejora de la proximidad?*

Un altre àmbit en què la proximitat podria millorar és la formació. Cada vegada queda més clar que aquells agents que treballen en l'àmbit de la proximitat fan una feina diferent a allò que es considerava com les tasques tradicionals de la seguretat ciutadana; s'està dotant a aquesta feina de la proximitat d'unes particularitats que jo crec que fan necessària una formació específica i no és suficient el curs de proximitat que ara s'imparteix durant una setmana i que aporta uns coneixements molt limitats (...) mereix un reconeixement dintre de la família de seguretat ciutadana, el reconeixement d'una especialitat... (sargento de Proximidad, 260:272).

*¿Hay diferencias entre hombres y mujeres a la hora de hacer proximidad?*

Finalmente, respecto de las diferencias de género en relación con la proximidad, encontramos que hay ciertos paralelismos respecto a otras cuestiones planteadas en clave de género.

Según el cabo de Investigación, las mujeres estarían más capacitadas para este tipo de trabajo policial, por "su carácter".

la idea que em ve al cap és que una noia, a proximitat, pot tenir més facilitat de tracte amb la gent, perquè tenen un altre tarannà algunes, s'ho saben treballar; (...) però veus la figura d'una noia i veus la idea de que una noia potser és perfecta per aquesta feina. És la primera idea que em ve, sense raonar-la molt (cabo de Investigación, 396:402).

Según el cabo, las situaciones más complicadas, “más fuertes”, “más violentas”, “penalizarían” a las policías mujeres; en cambio, pueden hacerse cargo de las situaciones más básicas, que son, precisamente, las propias de la actividad policial de proximidad.

Crec que en el tracte, si eliminem les problemàtiques que pugui tenir una noia en les relacions més fortes, en sector més complicats, més violentes, doncs traiem les parts que els hi penalitza en algunes actuacions de seguretat ciutadana i veus que no tenen cap mena d'entrebanc en cap tipus d'actuació més bàsica de proximitat (cabo de Investigación, 406:410).

El sargento, aunque desde un principio niega que haya diferencias y hace referencia a “una integración total y absoluta” de la mujer, admite que tiene dudas sobre la capacidad de los hombres para hacerse cargo de un lugar de trabajo específico dentro del Grupo de Proximidad de la comisaría, el de Atención a la Víctima, dedicado casi exclusivamente a las víctimas de la violencia machista.

Jo crec que no, que amb això s'ha aconseguit una integració de la dona total i absoluta, i almenys la meua experiència, en els àmbits que he treballat jo, de proximitat, no l'he vist. A mi la única... més que dubte o (...) és en l'àmbit del GAV, que majoritàriament són dones i no he tingut l'experiència de tenir un responsable del GAV home i llavors no he vist la diferència, que no hi ha, no sé si aquesta feina la pot desenvolupar amb la mateixa eficàcia un home que una dona, no sé (sargento de Proximidad, 328:334).

## Notas al capítulo 9

---

<sup>1</sup> En el sentido expresado por Sara González Ceballos en su estudio de la construcción sociopolítica del Área Metropolitana de Bilbao, los discursos, entendidos en el sentido más amplio del término, contienen prácticas institucionalizadas que, con el paso del tiempo, son aceptadas por amplios sectores de grupos sociales o de la sociedad en su conjunto, que pasan a considerarlas como “normales”. Entonces, empiezan a enmarcar el pensamiento, a restringirlo y a solidificarlo (González, 2003).

<sup>2</sup> Ortí, 1990.

<sup>3</sup> Debe tenerse presente que el concepto de área básica policial es un concepto geográfico definido en la Ley 4/2003, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña (art. 19); se trata de la unidad mínima, geográfica y poblacional, del mapa policial catalán, dotada de unos servicios básicos de atención primaria de las demandas de prevención, seguridad ciudadana, control del tráfico e investigación de primer nivel. Este servicio básico se compone, por un lado, de una comisaría principal de la PGME y de otras comisarías desconcentradas que requieran las necesidades y la extensión del área, y, por otro, de los cuerpos de policía local que haya en el territorio, coordinados por las juntas locales correspondientes (art. 19) Este sería el caso de la ABP Cerdanyola del Vallès, donde además de los cuatro edificios policiales de la PGME, encontramos las dependencias de las policías locales de Montcada i Reixac, Ripollet y Barberà del Vallès.

<sup>4</sup> Dicho de otra manera, dispongo de un acceso más directo y más rápido a este segmento del colectivo y una experiencia profesional en él que permitirá una mejor perspectiva previa para el desarrollo de la investigación.

<sup>5</sup> Anexo A. Organigrama de la Dirección General de la Policía.

<sup>6</sup> Véase Anexo B. Mapa policial de Cataluña.

<sup>7</sup> Granollers, Arenys de Mar, Mataró, Badalona, Santa Coloma de Gramenet, Mollet del Vallès, Cerdanyola del Vallès, Rubí, Sabadell i Terrassa.

<sup>8</sup> Véase Anexo C. ABP Cerdanyola del Vallès. Organigrama.

<sup>9</sup> De este inspector, el subjefe de la comisaría, también dependen los jefes de las diferentes comisarías de distrito que forman parte del Área Básica Policial, las de Montcada i Reixac, Ripollet y Barbarà del Vallès. Cada una de estas comisarías de distrito es, de hecho, una unidad de seguridad ciudadana. Véase Anexo i. ABP Cerdanyola del Vallès. Organigrama.

<sup>10</sup> Llama la atención que las policías locales no aparezcan, ni como policías propias ni en la comparación en relación con el nivel de exigencia que la sociedad les impone.

<sup>11</sup> Fragmento correspondiente a la transcripción de la entrevista al sargento, entre las líneas 6 y 16 (ver anexo correspondiente).

<sup>12</sup> Distinguiré la función de proximidad de la unidad organizacional del mismo nombre haciendo uso de la mayúscula en este último caso. Así, Proximidad es el Grupo de Proximidad de la Unidad de Seguridad Ciudadana, mientras que proximidad es la función policial.

