



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

Política pública de seguridad: el juego del poder entre la oferta y la demanda

Juan Carlos del Río Pin

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) i a través del Dipòsit Digital de la UB (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) y a través del Repositorio Digital de la UB (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) service and by the UB Digital Repository (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 Economía y Empresa
Departamento de Sociología y Análisis de las Organizaciones

TESIS DOCTORAL

POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD: EL JUEGO DEL PODER ENTRE LA OFERTA
Y LA DEMANDA

Autor

Juan Carlos del Río Pin

Directores

Dr. Jordi Caïs Fontanella

Dr. Manuel Martín Fernández

2015

A mi padre

Agradecimientos

Mi primer agradecimiento es para dos personas —mi director y mi tutor de tesis, maestros durante estos años y, sobre todo, amigos— sin cuya ayuda no habría sido posible llevar a cabo esta tesis. A Jordi Caïs y a Manuel Martín les debo su dedicación, comprensión e importantes aportaciones que han enriquecido el documento. Ellos me han sabido transmitir ilusión, ganas y confianza en lo que estaba haciendo. De ellos he aprendido mucho y mucho más espero aprender, porque esta aventura no ha hecho más que empezar.

Durante el desarrollo de este trabajo he recibido el permanente apoyo de profesores del Departamento de Sociología de la Universidad de Barcelona. Debo dar las gracias a Josep A. Rodríguez, quien, cuando me veía por el pasillo, siempre se dirigía a mí para darme ánimo y consejos, y a Juli Sabaté, cuyas indicaciones me ha permitido abrir nuevos campos de observación en el estudio y análisis de las políticas públicas de seguridad. Asimismo, quiero agradecer de manera especial a Diego Torrente sus innumerables aportaciones en la mejora del trabajo, las cuales me han servido para una mejor comprensión y tratamiento de la seguridad.

Por supuesto, no puedo dejar de reconocer a los compañeros del Departamento de Sociología sus permanentes muestras afecto y, en particular, a Montse Ferràs su inestimable ayuda en la construcción de la tesis.

También quiero dar las gracias a mi compañero Conrado Fernández por su amistad, colaboración y permanente ayuda. A él le debo gran parte de mi trabajo, ya que me facilitó el acceso a los entrevistados, me prestó su tesis para que me sirviera de ejemplo y siempre ha estado a mi lado, aportando de forma incesante ideas y sugerencias, cuando no advertencias.

Tengo que agradecer a todas las personas entrevistadas el tiempo, esfuerzo y comprensión que han mostrado durante la realización de las entrevistas. Las explicaciones, comentarios y críticas que realizaron han servido para hilar el relato de esta tesis. Gracias a ellos, he descubierto interesantes aspectos que me han ayudado a entender ciertas situaciones, a la vez que interesarme por nuevos campos de estudio y análisis relacionados con la seguridad.

Por último, y no menos importante, muestro mi gratitud a mi familia —Laura, Giulia y Luca—, por las muchas horas que he dejado de estar con ellos para poder realizar esta investigación. Gracias por sus continuas muestras de apoyo, comprensión y, sobre todo, paciencia. Esta también es vuestra tesis.

ÍNDICE

Agradecimientos.....	v
Resumen.....	xi
Prólogo.....	xiii
1. Introducción.....	15
1.1 Antecedentes.....	15
1.2 Alcance de la tesis.....	22
1.3 Hipótesis.....	26
1.4 Metodología de la investigación.....	27
2. Las políticas públicas de seguridad: Marco teórico.....	31
2.1 El espacio de actuación de las políticas públicas de seguridad.....	31
2.2 La agenda de las políticas públicas de seguridad.....	36
2.2.1 Tipos de agenda: agenda pública y agenda de gobierno.....	38
2.2.2 La construcción de la agenda de gobierno.....	40
2.2.3 La definición del problema.....	43
2.2.4 Actores y factores que influyen en la agenda de gobierno.....	44
2.3 Los participantes en el sistema público de seguridad.....	52
2.3.1 Las relaciones de poder en la organización del sistema público de seguridad...52	
2.3.2 Los operadores del sistema público de seguridad: autoridad política, Policía y ciudadanos.....	71
2.3.3 Hacia la cogestión en las políticas públicas de seguridad.....	106
2.4 La prevención del conflicto.....	111
2.4.1 El papel de la prevención en el sistema público de seguridad.....	111

2.4.2 La importancia de los indicadores de seguridad.....	118
2.5 El modelo público de seguridad.....	128
2.5.1 La importancia del modelo público de seguridad.....	128
2.5.2 La correspondencia entre la demanda y la oferta pública de seguridad.....	133
2.6 La buena gobernanza de la gestión pública de la seguridad.....	140
2.6.1 Hacia la evaluación de resultados.....	145
3. Dónde, cómo y porqué del desajuste entre la demanda y la oferta pública de seguridad.....	149
3.1 La percepción.....	152
3.2 La información.....	162
3.3 La necesidad de seguridad.....	170
3.4 El concepto de seguridad.....	173
3.5 El elemento cultural.....	176
3.6 El límite legal.....	179
3.7 El marco competencial.....	182
3.8 El grado de expectativa.....	186
3.9 El conocimiento del conflicto.....	194
3.10 El nivel de recursos.....	196
3.11 La relación entre Policía y ciudadanos.....	199
3.12 El modelo público de seguridad.....	204
3.13 Los indicadores de seguridad.....	212
4. El poder en la gestión de la seguridad pública.....	219
4.1 El diseño del modelo público de seguridad.....	220
4.2 La participación en el sistema público de seguridad.....	229

4.3 La hegemonía de los políticos.....	238
4.4 El poder de los ciudadanos.....	246
4.5 La influencia de la Policía.....	251
5. Conclusiones y propuestas.....	257
Bibliografía.....	277
Anexos: Entrevistas y documentos.....	283

Resumen

Esta tesis analiza el grado de correspondencia entre la demanda de servicios de seguridad y la oferta pública de servicios ofrecidos por la Administración. Para ello, se estudian las relaciones que se establecen entre los participantes del sistema de seguridad y distintos factores con posibilidad de incidir sobre esa correspondencia. Tras desarrollar los principales conceptos relacionados con el tema de estudio —como aquellos implicados en las relaciones de poder y el conflicto en la organización, la gestión de la seguridad, el modelo público de seguridad y la agenda de gobierno—, se presentan los resultados de la investigación. La metodología empleada se basa en el análisis cualitativo de diversas entrevistas realizadas a informantes clave de la comunidad.

Desde este enfoque, se estudian aspectos como: la visión de la seguridad como concepto global; la participación de la Policía, los ciudadanos y los políticos en la gestión de la seguridad; el papel de la prevención; la resolución de conflictos; la importancia de los distintos indicadores de seguridad; la rendición de cuentas y la evaluación de resultados como herramientas para la buena gobernanza de la gestión pública de la seguridad.

De todo ello resulta la existencia de múltiples relaciones de poder que condicionan la elaboración de la agenda de gobierno y de una variedad de factores que repercuten sobre la relación que se establece entre la demanda y la oferta de seguridad. Las influencias que ejercen los distintos participantes y el efecto de esos factores sobre la seguridad provocan desajustes entre los requerimientos de seguridad y los servicios ofrecidos por la Administración. El resultado es un ineficiente sistema público de seguridad. El gobierno, en tanto que máximo responsable de la gestión pública de la seguridad, debe democratizar la

agenda gubernamental y abrir el análisis de la seguridad a nuevos indicadores que, complementando a los ya existentes, proporcionen o mejoren la información de seguridad.

Prólogo

Esta investigación estudia la relación de concordancia entre la demanda de seguridad y la oferta de servicios que ofrece la Administración. Sobre la correspondencia y relación entre ambas puede incidir una serie de elementos que afectan a la eficacia del sistema público de seguridad. Este estudio pretende localizar qué influencias pueden afectar a esa relación, a la vez que elaborar propuestas que, conforme a las conclusiones obtenidas, permitan una mejor conexión entre la demanda y la oferta de seguridad.

La investigación se desarrolla en base a una introducción donde se indica el objeto a investigar, se expone en líneas generales el planteamiento teórico que sirva de base doctrinal, los objetivos a alcanzar, el planteamiento de hipótesis y la metodología a aplicar.

A continuación, el capítulo 2 conforma el marco teórico de la investigación. En ese capítulo, se estudia la importancia de la agenda y cómo la demanda incide sobre la agenda de gobierno, determinando la oferta de servicios. Se analizan las relaciones que se establecen entre los actores en la construcción del sistema público de seguridad, la facultad de influir sobre el conjunto de decisiones y cómo afecta esa capacidad en la gestión de la seguridad. Asimismo se da especial atención al carácter participativo de los diferentes operadores del sistema público de seguridad y la tendencia hacia un nuevo modelo de protección basado en la gestión en común de la seguridad pública. Posteriormente, se observa el papel de la prevención como elemento sustancial de la seguridad. De este modo se investiga sobre la existencia de indicadores de seguridad que permiten detectar tanto actuales situaciones de riesgo como la posible existencia de futuros conflictos. La utilización de esos indicadores puede servir para mejorar el conocimiento de la situación de seguridad y para programar políticas públicas de prevención del conflicto, a la vez que puede ser un elemento útil en la

gestión pública de la seguridad. De esa forma, factores sociales, culturales, económicos y urbanísticos pueden ser analizados como señales o indicadores de actuales o posibles futuras situaciones de conflicto. A continuación, se trata la importancia del modelo de seguridad en la gestión pública de la seguridad y su influencia sobre la capacidad de respuesta a las demandas sociales. Finalmente, se hace referencia a posibles avances en la gobernabilidad de la gestión pública de la seguridad. En ese sentido, el papel de la evaluación de objetivos, procedimientos y resultados es una vía a explorar hacia la buena gobernanza de ese sector de las políticas públicas.

Los capítulos 3 y 4 abordan la visión de la demanda de seguridad pública y la oferta de servicios policiales desde la óptica de los ciudadanos, la Policía y la autoridad política, así como el juego de influencias que se establecen entre los participantes del sistema público de seguridad. La fuente de información en el tratamiento de esas cuestiones procede de los datos obtenidos en las entrevistas realizadas a personas clave de la comunidad. Del análisis de esas entrevistas se estudia en el capítulo 3 el ajuste o desajuste entre la demanda y la oferta pública de seguridad, así como las posibles causas en caso de existir divergencia entre ambas. Y en el capítulo 4 se investiga el uso que cada uno de los operadores en el sistema público de seguridad hace del poder como herramienta para intentar influir sobre él.

En el capítulo 5 se exponen las conclusiones de la investigación y se plantean propuestas de mejora en la gestión pública de la seguridad.

La tesis finaliza con unos anexos y la bibliografía empleada en el trabajo de investigación

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes

La seguridad es una cuestión compleja que sobrepasa la idea de orden y protección¹. De hecho, sobre ella incide una amplia amalgama de elementos que le confiere ese carácter complejo. Las características sociales, culturales, económicas y políticas actúan sobre la seguridad complicando tanto el análisis de las causas que la afectan como las consecuencias que puede producir. Las diferentes relaciones que se pueden producir entre esas características dan lugar a una multiplicidad de causas que afectan a la seguridad a la vez que pueden generar distintos efectos en base a aquellas particularidades.

En la actualidad, en el tratamiento de la seguridad, se insiste en la importancia de adoptar un planteamiento global que trascienda el trabajo policial. Por ello, el carácter multisectorial en la coproducción de la seguridad, el uso de elementos que pueden ser útiles en la prevención del conflicto y un modelo de seguridad adecuado a las necesidades sociales son aspectos a tener en cuenta en el tratamiento de la seguridad.

Como se sabe, la seguridad es un tema central en cualquier sociedad, ya que las sociedades necesitan un clima seguro para prosperar². El crecimiento económico, el desarrollo social y la estabilidad política precisan de un ambiente seguro donde el individuo como tal y la sociedad en su conjunto puedan desarrollar en plenitud sus capacidades. En ese sentido, la seguridad pública es un fin en sí mismo para el conjunto de la sociedad. Por eso, la

¹ El DRAE define orden, en su primera acepción, como la colocación de las cosas en el lugar que les corresponde. Sin embargo, concretar con carácter general cuándo está en orden una sociedad resulta difícil.

² Esa necesidad de un entorno seguro como garantía de progreso social se encuentra en la Declaración de principios y programa de acción del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal. En ese documento se denuncia que la delincuencia puede ser un obstáculo para el desarrollo y el bienestar de la sociedad y se advierte que, en esa situación, “las víctimas de la delincuencia serán en definitiva el progreso y el desarrollo” (Asamblea General de Naciones Unidas, 1991. Recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/589/06/IMG/NR058906.pdf?OpenElement>).

“prevención del delito debería considerarse un elemento integrante de las estrategias para fomentar el desarrollo económico y social en todos los Estados” (Naciones Unidas, 2000, p. 11). El problema es que el delito es un concepto ambiguo que varía en el tiempo y en el espacio, de forma que su tratamiento resulta complejo.

La seguridad forma parte permanente de la discusión pública. Su tratamiento es controvertido, existiendo una gran variedad de enfoques donde cada uno tiene la posibilidad de abordar la cuestión de distinta forma. En general, en los estudios sobre políticas públicas de seguridad, figuran tres elementos esenciales: aquellos a los que van dirigidas las políticas de seguridad (la comunidad), los encargados de desarrollarlas (la Policía) y quienes tienen el poder para crearlas, modificarlas o sustituirlas (la autoridad política). Es lo que Tudela (2007a) define como “triángulo virtuoso”, que “debe recrearse y fortalecerse a fin de asegurar mejores condiciones para el éxito de las estrategias dirigidas a contener y reducir el crimen, la violencia y la inseguridad ciudadana” (p. 6).

El Estado es el responsable de garantizar la seguridad individual y colectiva, lo que se convierte en un reto para las autoridades responsables de su gestión. Las políticas públicas son el instrumento utilizado por la Administración para asegurar la tranquilidad en la comunidad, de forma que se constituyen en el conjunto de decisiones, procedimientos y actuaciones realizadas por un gobierno para intentar garantizar la seguridad ciudadana y evitar la comisión de faltas y delitos. En ese contexto, la sociedad reclama un papel activo en la concreción de la protección colectiva. De esa forma, garantizar la seguridad sobrepasa la labor del gobierno para situar también esa responsabilidad en la propia comunidad. Distintos actores sociales solicitan ser corresponsables de la seguridad colectiva. Así, la sociedad pide coparticipar en el sistema de seguridad pública a la vez que exige un mayor control sobre su actividad. De esa forma la comunidad reclama dejar de ser un mero observador de la

seguridad para convertirse en un participante con capacidad de influir sobre la concreción de la agenda de gobierno.

La implicación de la sociedad en la gestión de la seguridad supone un nuevo rol en la Policía, la autoridad política y la ciudadanía. Ese nuevo rol de los operadores de la seguridad genera nuevas relaciones entre ellos que nos conducen a una serie de interrogantes importantes para entender cómo se articula la gestión pública de la seguridad; a saber: ¿Cuál es el papel de cada uno de los participantes? ¿Qué capacidad de influencia ejerce cada uno de esos actores sobre el resto? ¿Quién tiene el poder de decisión sobre la agenda de gobierno y el establecimiento de las políticas públicas de seguridad?

La Policía dedica gran parte de su tiempo a tareas preventivas. Según Alberto Montbrun (2002), en estudios realizados en distintos países respecto a las llamadas de servicios que la Policía recibe, sólo el 30 % está directamente relacionado con algún tipo de delito frente al 70 %, que consiste en problemas sociales, de violencia o desorden familiar o vecinal. De esos estudios se desprende que, en tanto que las políticas públicas de seguridad deben dirigirse a atender las demandas ciudadanas, el trabajo policial debería orientarse preferentemente hacia aspectos preventivos.

Obviamente, la inseguridad tiene unas causas que la generan e identificarlas forma parte de un modelo preventivo de seguridad. En ese sentido, la declaración de Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI (Naciones Unidas, 2000) reconoce la necesidad de que en las estrategias de prevención del delito se aborden las causas profundas y los factores de riesgo relacionados con la delincuencia y la victimización (p. 6). En ocasiones, los grandes conflictos se producen por no haber actuado con

anterioridad sobre problemas menores. En ese sentido, la resolución de pequeños problemas permitiría evitar la manifestación de conflictos mayores.

Siguiendo a Diego Torrente (2001), por conflicto se entiende aquella situación donde se produce una discordancia de intereses entre personas o grupos sociales. La teoría de los “vidrios rotos” insiste en esa necesidad de corregir los pequeños problemas como mecanismo para evitar que estos se conviertan en un problema mayor. De esa forma, como señalan Kelling y Wilson (1989), actuar de forma preventiva permitiría impedir la aparición de nuevos o mayores conflictos.

La seguridad tiene elementos objetivos o reales y elementos subjetivos o percibidos. En la actualidad, el reto más importante de las políticas públicas de seguridad es satisfacer las necesidades objetivas y subjetivas que tienen los individuos de sentirse seguros. La sociedad demanda una gestión de la seguridad más eficiente que garantice la necesidad completa (objetiva y subjetiva) de protección. Por ello, la Administración ha de trabajar ambos aspectos de la seguridad si quiere lograr un nivel óptimo de satisfacción ciudadana.

Como se ha indicado, la seguridad tiene un componente objetivo y otro subjetivo. La inseguridad objetiva es la existencia real del conflicto, mientras que la inseguridad subjetiva es el temor a ser víctima de un problema. Mientras que para atajar la inseguridad objetiva es necesaria la acción reactiva de la Policía, para controlar la inseguridad subjetiva es precisa una labor preventiva de todo el sistema de seguridad, incluida la Policía. Si tras la comisión de un delito, la Policía se convierte en el elemento clave de la investigación, en la estrategia de prevención del conflicto la Policía es un elemento más del conjunto de actores de la seguridad.

En la actualidad los individuos, en particular, y la comunidad, en general, reclaman una nueva forma de seguridad, ya que la idea que se tiene de ella sobrepasa la visión reduccionista que la considera asociada únicamente a la acción policial. De hecho, tanto el individuo como la comunidad contemplan la seguridad como un concepto global, desde una perspectiva más amplia que la delincencial, donde cobran protagonismo aspectos como el bienestar social, la situación laboral, la calidad del entorno, el urbanismo, etc. De esa forma, los gestores de la seguridad deben dar respuesta a un nuevo tipo de demanda de protección, ya que la seguridad aparece encuadrada en la idea de calidad de vida. Como afirma Patricio Tudela (2007a), la producción de la seguridad necesaria se asume como un problema de calidad de vida. Y por esta nueva asunción la seguridad adquiere un aspecto dinámico, amplio.

En otras palabras, la seguridad de los ciudadanos se relaciona con las condiciones óptimas en las cuales los individuos y la comunidad tienen la posibilidad de ejercer sus derechos. En definitiva, es un ejercicio que depende de las condiciones sociales, culturales, jurídicas, institucionales y políticas que permiten el desarrollo de una convivencia pacífica a la vez que el desarrollo individual y colectivo. De esa forma, la seguridad de los ciudadanos adquiere un carácter dinámico y global que obliga a actuar sobre las “condiciones sociales, políticas, económicas, culturales, habitacionales, ecológicas, de policía, ayudan a garantizar el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y memorar la convivencia y calidad de vida de las personas” (Tudela, 2001, pp. 51-54).

La sociedad exige que las políticas públicas de seguridad den respuesta a esa nueva demanda de protección. Pero ¿el sistema público de seguridad está preparado para responder a las nuevas demandas de seguridad? En caso de estarlo, ¿la oferta pública de seguridad se corresponde con la demanda de servicios de seguridad que hacen los ciudadanos? Si la

respuesta es negativa, es necesario encontrar los factores de disfunción entre la demanda de seguridad de los ciudadanos y la respuesta ofrecida por la Administración. A través del análisis de esos factores, es posible obtener información útil para corregir o minimizar ese desajuste entre la demanda y la oferta de seguridad. En ese contexto, se entiende por oferta de seguridad al conjunto de bienes y servicios relacionados con la seguridad que son proporcionados por la Administración en un momento determinado y por demanda de seguridad, al elenco de peticiones o requerimientos de seguridad realizados por los participantes en el sistema público de seguridad.

Las características del modelo de seguridad pueden dificultar la respuesta efectiva a las demandas sociales de protección. El modelo de seguridad puede condicionar la respuesta de seguridad. Un modelo cuyo principal componente ante un suceso es la reacción policial tiene características distintas a otro modelo cuya base es la actuación proactiva de la Policía. El enfoque del diseño, la utilización de los recursos, la apertura del servicio a otros sectores ajenos a la Policía, la estrategia policial, el tipo de respuesta, el control y evaluación de resultados, entre otros, difieren de un modelo de seguridad a otro. Un sistema que pretenda dar respuesta a la necesidad objetiva y subjetiva de seguridad debe mantener el equilibrio entre lo preventivo y lo reactivo, pues el éxito de la estrategia de seguridad se encuentra en la combinación de los dos modelos: preventivo y reactivo.

Por otro lado, en las políticas públicas de seguridad es importante evaluar los resultados de las acciones llevadas a cabo a fin de mejorar la estrategia de seguridad y la protección ciudadana. Dicho análisis, en el que se insiste actualmente, debe considerar, además de los resultados de las políticas de seguridad, los objetivos establecidos y los procedimientos seguidos en su diseño, así como el conjunto de relaciones e influencias que han determinado la aplicación de esas determinadas políticas públicas de seguridad.

La evaluación de resultados es una herramienta útil en las políticas preventivas de seguridad, al igual que el análisis de los procedimientos, ya que el procedimiento seguido puede condicionar el resultado de la acción. Por ello, para hacer un correcto examen de los resultados, es necesario considerar el procedimiento empleado.

La revisión de los objetivos es otro elemento a considerar en el marco de estas políticas públicas. Definir de forma clara lo que se pretende lograr, establecer los medios para alcanzar esos objetivos y evaluar las consecuencias permite revisar la idoneidad de esas metas. En ese sentido, los programas de prevención de la delincuencia “deberán planificarse y ejecutarse sobre la base de conclusiones fiables que sean resultado de una investigación científica, y periódicamente deberán ser supervisados, evaluados y readaptados en consonancia con esas conclusiones” (UN, 1990, p. 226). De esa forma, en la evaluación de resultados de la gestión de la seguridad pública, es importante analizar las consecuencias de las distintas acciones realizadas, las características tanto de la demanda de seguridad como de la oferta de servicios ofrecidos, el nivel de recursos disponibles, el papel de los distintos actores que intervienen en la construcción de la seguridad colectiva y el tipo de relación que se establece entre ellos, la influencia de la percepción sobre la sensación de seguridad, el grado de acuerdo sobre los estándares de seguridad aceptados y las características del modelo policial.

Los indicadores de seguridad objetiva y subjetiva pueden proporcionar información útil en la gestión de las políticas públicas de seguridad. Indicadores económicos, sociales, culturales, medioambientales, de denuncia de criminalidad y violencia, confianza o temor y satisfacción con la labor policial, entre otros, dan información sobre el estado de seguridad en la comunidad. Esa información sirve para el diseño de estrategias de seguridad que permitan dar una respuesta eficaz a las necesidades ciudadanas de seguridad. Ahora bien, la pregunta

es: ¿Los indicadores existentes son suficientes para interpretar las demandas de seguridad? En caso negativo, ¿qué otros indicadores faltan? Si la respuesta es afirmativa, cabe considerar la siguiente cuestión: ¿Los responsables de la gestión pública de la seguridad tienen en cuenta la información que proporcionan esos indicadores?

1.2 Alcance de la tesis

El objeto a investigar es conocer el grado de correspondencia que existe entre la demanda de seguridad y la oferta pública de servicios de seguridad ofrecidos por la Administración, analizar en qué medida esa correspondencia entre la demanda y la oferta de servicios de seguridad pública puede estar condicionada por distintos actores y factores y proponer estrategias que permitan mejorar la gestión de las políticas públicas de seguridad a través del estudio de esas influencias.

Existen pocos estudios sobre análisis de las políticas públicas de seguridad y cómo a través de ellos se puede mejorar la respuesta de seguridad a las necesidades de la comunidad. De igual forma, hay pocas investigaciones respecto a la búsqueda y tratamiento de indicadores que permitan perfeccionar los sistemas de prevención de posibles conflictos. En un intento de aportar ideas, esta investigación pretende proporcionar recursos que mejoren la calidad y gobernabilidad de la seguridad pública. Para ello se analizan una serie de factores que tienen la capacidad de influir sobre esa relación entre la demanda ciudadana y la oferta de servicios de seguridad y que también pueden ser estudiados como indicadores de esa relación.

Los distintos participantes en el sistema público de seguridad establecen relaciones entre ellos que pueden incidir sobre el sistema de seguridad, de ahí la importancia de conocer

la capacidad de influir de cada uno de los operadores sobre el sistema público de seguridad, línea de investigación que también se abre en este trabajo. En caso de producirse esa situación, se trata de ver la forma en que los diferentes operadores en el sistema utilizan el poder para afectar a la concreción de la agenda y el desarrollo de las políticas públicas de seguridad.

Esta tesis se sustenta en la Sociología de las Organizaciones. De Max Weber (1947), Charles Perrow (1991 y 1992) y Henry Mintzberg (1992) se tiene en cuenta su visión de las relaciones de poder que se establecen en las organizaciones. Sobre el poder y la capacidad de influir entre los participantes del sistema destacan las aportaciones de Herbert A. Simon (1976) y John R. P. French y Bertram Raven (1979). Sus investigaciones sirven para analizar el entramado de relaciones que se establecen en la organización del sistema público de seguridad como mecanismo para influir en la toma de decisiones. El conflicto es un elemento inherente de la organización, pues viene de las relaciones de interés que se producen dentro de ella. Del tratamiento del conflicto en la organización se han utilizado las observaciones de Jesús de Miguel (1990) y Gerhard Lensky (1993).

La agenda es un elemento esencial en la elaboración de las políticas públicas. La agenda de gobierno establece sobre qué asuntos la autoridad política decide poder actuar. En definitiva, es la hoja de ruta del gobierno. Sobre los distintos tipos de agenda y la importancia de cada una de ellas se ha seguido a Roger Cobb y Charles Elder (1983). De cómo los asuntos acaban formando parte de la agenda de gobierno destacan las aportaciones de Peter Bachrach y Morton Baratz (1962), Michel Cohen, James March y Johan Olsen (1972), Roger Cobb, Jennie-Keith Ross y Howard Ross Marc (1976), Roger Cobb y Charles Elder (1983) y Luis Aguilar (1993). De la definición del problema y su importancia sobre la agenda destacan los argumentos de Roger Cobb y Charles Elder (1984). El papel del gobierno, las

instituciones y los medios de comunicación en la concreción de la agenda es señalado por Luhmann Niklas (2000), Alejandro Portes (2006), Maxwell McCombs y Donald Shaw (1972) y Frank Baumgarther y Jones (1993).

De los partidos políticos, su papel y función, se consideran las ideas aportadas por Edmund Burke (1934), Manuel García Pelayo (1986) y Ramón Cotarelo (1996). De la influencia de los partidos sobre el gobierno, cabe señalar a Jurgen Habermas (1969) y Franz Neumann (1957). De la dependencia del parlamentario respecto al Partido, se tiene en cuenta la visión de Antonio Torres del Moral (1981 y 1982). David Easton (1965) menciona el papel de los partidos como canales de transmisión de las necesidades de la sociedad y Deborah Lupton (1999) señala su capacidad de controlar la sociedad.

De James Wilson (1968), J. Albert Reiss (1983 y 1985), y Jerome H. Skolnick (1966 y 1972) destaca su contribución sobre la Policía, su funcionamiento y su forma de trabajar, determinada por la influencia del modelo policial, el cual condiciona las características del resultado de la actuación policial y afecta a las relaciones que mantiene la Policía con el resto de la comunidad. Sobre las relaciones que se establecen entre la Policía y la autoridad política, son importantes las investigaciones realizadas por David Bayley (1985 y 2001), Manuel Martín (1990), Diego Torrente (1994 y 1997), Jean Luis Loubet (1998) y Patricio Tudela (2007b). La Policía mantiene una permanente relación con la comunidad y de los encuentros de esta con los ciudadanos destacan las ideas de Jerome H. Skolnick (1966), Albert J. Reiss (1968, 1971 y 1985), James Wilson (1968 y 1983) y William Westley (1970). De Erving Goffman (1979), Donald Black (1980) y Albert J. Reiss (1985) se utiliza su visión de conducta desviada y cómo la Policía emplea la ley para ejercer un control social sobre ese tipo de conductas.

El destacado papel de la prevención, como pieza fundamental para evitar conflictos en el sistema público de seguridad, ha sido señalado por George Kelling y James Q. Wilson (1982 y 1989). Pueden existir múltiples factores que nos indiquen posibles situaciones de conflicto. Los factores de desajuste entre la demanda de seguridad de los ciudadanos y la oferta de servicios ofrecidos por la Administración podrían ser indicadores de posible conflicto. Por eso, en esta investigación se da importancia al estudio de los indicadores de seguridad como posible herramienta para mejorar el sistema público de seguridad. En este estudio del conjunto de posibles indicadores, destaca el análisis de la percepción, dado que es uno de los elementos de la seguridad que más preocupa en los planes locales de seguridad. El análisis de la percepción y los factores que pueden incidir sobre ella está en William Westley (1970), Y. I. Yaacov Vertzberger (1998) y Patricio Tudela (2007b). De los distintos factores que influyen sobre la percepción del riesgo, juegan un papel relevante las características del entorno, que pueden reunir tanto rasgos objetivos como subjetivos. De la influencia del entorno sobre la situación de seguridad destacan los estudios realizados por Talcott Parsons (1966), J. Albert Reiss (1985) y Herman Goldstein (1990), aunque este aspecto también se encuentra en Jaume Farràs, J. L. Bosch y Diego Torrente (2001).

En el estudio de la correspondencia entre la demanda de seguridad de los ciudadanos y la oferta de servicios de seguridad ofrecidos por la Administración, se recogen las aportaciones de J. Albert Reiss (1985), Diego Torrente (1997), Y. I. Yaacov Vertzberger (1998), Robert Castel (2004) y Patricio Tudela (2007b), de cuyo análisis se observa la influencia del modelo policial, el nivel de tolerancia o las expectativas sobre la demanda y la oferta de seguridad.

De la importancia de la rendición de cuentas y la evaluación de resultados de la gestión de la seguridad, destacan los trabajos realizados por José María Rico y Luis Salas

(1988), David Bayley (1983 y 2001), Robert Reiner (2000) y Patricio Tudela (2007b y 2001). El papel de la sociedad en la gestión de la seguridad está en Alberto Montbrun (2002), el cual resalta la necesidad de una mayor participación de los ciudadanos en el sistema público de seguridad. Asimismo, sus explicaciones sirven de base para el análisis de los retos del sistema público de seguridad en su relación con la comunidad.

1.3 Hipótesis

La investigación plantea dos hipótesis que pueden identificar el grado de correspondencia entre la demanda de servicios policiales y la oferta pública de seguridad, así como las causas que afectarían a esa correspondencia.

La primera explicación es que algunos factores provocan desajuste entre la demanda de seguridad de los ciudadanos y la oferta pública de servicios ofrecidos por la Administración. Esos elementos de desajuste pueden ser observados mediante indicadores de seguridad. De esa forma, a través del estudio de esos indicadores, es posible obtener información sobre la relación entre la demanda y la oferta de servicios de seguridad pública. Si la Administración en la gestión del sistema público de seguridad no utiliza la información contenida en esos indicadores de seguridad, no lo hace de forma adecuada o no dispone de suficientes o adecuados indicadores de seguridad, la respuesta ofrecida tal vez no se ajuste a la demanda de seguridad de los ciudadanos.

La segunda explicación es que la gestión de la agenda de gobierno es una herramienta de poder que todos los participantes en el sistema quieren controlar. Aquel o aquellos participantes que tienen más capacidad de influir son los que determinan qué demandas son las que deben ser satisfechas por las políticas públicas de seguridad. De esa forma, la oferta

pública de seguridad se corresponde con la necesidad del individuo o grupo más influyente. Si esa necesidad particular o colectiva es diferente a la demanda general de seguridad, podrían producirse desajustes entre la cartera de servicios ofrecida por la Administración y la demanda de seguridad de los ciudadanos.

De cualquier forma, cabe la posibilidad de que ninguna de estas explicaciones por sí sola responda al fenómeno estudiado, pero tal vez ambas conformen una respuesta válida.

1.4 Metodología de la investigación

En esta investigación, analizo la Policía, la autoridad política y los ciudadanos como participantes en las políticas públicas de seguridad. Se estudia la posible existencia de desajuste entre la demanda de seguridad y la oferta de servicios públicos de seguridad realizados desde la Administración, al tiempo que se dedica especial atención a las relaciones entre los distintos actores que intervienen en el sistema y la influencia que ejercen entre ellos.

La organización del sistema público de seguridad es el tablero de juego sobre el que pretenden influir los participantes a través de relaciones de poder. Como estrategia de investigación, utilizo el estudio de casos y las técnicas cualitativas, con los que, a través de una visión microsociológica, se estudia la relación entre la oferta y demanda de seguridad pública en una ciudad del entorno metropolitano de Barcelona: Badalona. En ese análisis, es posible detectar las relaciones que influyen y determinan esa relación. La razón por la cual se escogió la ciudad de Badalona es porque, como ciudad grande, tiene las características y problemas de un área metropolitana: una ciudad con gran dinamismo social y una población heterogénea donde existen diferencias sociales acusadas; un lugar con zonas conflictivas en

donde se ha producido un cambio de gobierno local que posibilita nuevas implicaciones en el modelo de seguridad.

La obtención de datos cualitativos se realiza a través de entrevistas en profundidad a personas clave de la comunidad. La muestra selecciona informantes clave o antenas, individuos que, por el rol que desempeñan, aportan información útil sobre la seguridad en el municipio.

Los informantes clave se dividen en tres grupos de personas. El primer grupo lo integran personas de la organización policial: el jefe de Policía local, el jefe de Mossos d'Esquadra de Badalona y el representante del principal sindicato de la Policía local son las antenas seleccionadas. El segundo grupo lo componen individuos que forman parte de entidades de la comunidad: el defensor del pueblo de Badalona, el presidente de la asociación de vecinos del barrio de La Pau y el presidente de la asociación de comerciantes de la ciudad son las entidades entrevistadas por su especial importancia en la ciudad. Por último, el tercer grupo incluye a los representantes de los principales partidos políticos que han gobernado o gobiernan en la actualidad en la ciudad de Badalona.

Los informantes clave son representativos de cada una de las organizaciones, las cuales interactúan entre sí, y tienen un criterio cualificado sobre la seguridad. Obviamente, el perfil de cada uno de ellos es diferente, así como las relaciones que mantienen con el objeto de estudio, lo que favorece nuestra intención: abarcar un amplio espectro de individuos representativos que aporten información relevante sobre la seguridad pública con el objeto de obtener una visión global y completa de la seguridad.

Cada una de esas antenas es un interlocutor básico respecto a su ámbito de acción. Los individuos determinan los valores culturales de la organización, que a su vez condiciona la actitud de sus integrantes.

En cuanto al proceso de las entrevistas, en primer lugar, se contacta con los entrevistados para explicarles el objeto de la investigación. Una vez aceptada la entrevista, se acuerdan los roles y los mecanismos de ayuda en la comprensión de las distintas preguntas.

La mejor entrevista es aquella que no lo parece y que permite al entrevistado y al entrevistador estar cómodos en un ambiente neutro. Puesto que la entrevista tiene como propósito la obtención de la máxima información de las antenas, se acuerda el tiempo de duración de la misma, las condiciones básicas del encuentro y el lugar donde se realiza, que es el deseado por el entrevistado. El tiempo empleado en cada entrevista es el necesario para conseguir la mayor cantidad de información sin incomodar al entrevistado, ya que el cansancio a veces distorsiona la respuesta.

Los primeros momentos de la entrevista son informales y esta comienza con cuestiones generales que llevan a preguntas concretas. Las personas entrevistadas ejercen el derecho a expresarse sin influencia del entrevistador. Durante el encuentro, el entrevistador motiva al entrevistado y, si es necesario, reconduce la conversación hacia los objetivos perseguidos; pero en ningún caso el entrevistador influye sobre la respuesta del entrevistado. Si bien el tipo de entrevista es estructurado, con un guion detallado para obtener la concordancia necesaria en el conjunto de entrevistas, esta se realiza a modo de conversación abierta en lugar de seguir un patrón de pregunta-respuesta.

Las preguntas son las mismas para cada uno de los entrevistados. No obstante, el entrevistador tiene la posibilidad de realizar preguntas de apoyo a las cuestiones generales en

caso de que considere que pueden enriquecer o aclarar la información aportada por el entrevistado.

Al comienzo de la entrevista, se pide a los entrevistados que respondan a las preguntas desde su perspectiva. Para evitar distorsiones en la respuesta, los entrevistados desconocen la realización del resto de entrevistas. Con ello se evita una posición incómoda, por la relación con el resto de individuos u organizaciones, al tiempo que se garantiza su anonimato.

En total, se realizaron 9 entrevistas que fueron grabadas a modo de conversación. Posteriormente, se llevó a cabo la transcripción, que es la copia en soporte escrito de cada una de las entrevistas. En alguna ocasión, el entrevistado solicitó realizar algún comentario sin que figurara en la grabación, por lo que se desconectó la grabadora. Esos comentarios, sin embargo, han contribuido a mejorar la información extraída de la entrevista.

En las entrevistas se intenta descubrir la relación que existe entre la demanda de seguridad y la respuesta ofrecida por la Administración a través de políticas públicas de seguridad, así como las relaciones de poder que se establecen entre los distintos participantes en el sistema público de seguridad con la intención que influir sobre él.

2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD: MARCO TEÓRICO

2.1 El espacio de actuación de las políticas públicas de seguridad

Las políticas públicas de seguridad son el conjunto de decisiones, estrategias y actuaciones realizadas desde el gobierno y destinadas a la comunidad, o a una parte de ella, para garantizar su seguridad. Consiste en una serie de respuestas que lleva a cabo la Administración ante un conjunto de demandas sociales, así como una serie de acciones creadas desde el gobierno y dirigidas a la comunidad. Las políticas públicas de seguridad, dirigidas por el gobierno, son un instrumento utilizado para conseguir un fin.

La seguridad es un asunto de debate social y político, es un reto para el gobierno y, a la vez, un elemento de legitimización de su función. Una mayor participación de la sociedad en el diseño e implantación de las políticas públicas incrementa la legitimidad social de sus acciones. Mientras la legitimidad legal procede de la aplicación de las normas legales, la legitimidad social proviene de la relación entre el gobierno y la comunidad. Las políticas públicas de seguridad precisan nutrirse de estos dos tipos de legitimidad.

La seguridad puede observarse desde diferentes perspectivas. Una de ellas es a través de las relaciones que se establecen entre sus principales actores. La institución policial, la autoridad política y los ciudadanos son sujetos que participan en la seguridad colectiva. El tipo de relaciones que se establecen entre los coparticipantes puede afectar al diseño de la construcción de la seguridad. Desde el punto de vista teórico, las influencias que se establecen entre los participantes pueden dar lugar a relaciones de poder. Como marco de referencia, el ejercicio del poder —y, por tanto, la capacidad de influir sobre los demás— es un elemento recurrente en el estudio sobre la elaboración de políticas públicas.

La organización del sistema público de seguridad se configura como un espacio donde confluyen relaciones de poder entre los distintos operadores del sistema de seguridad. Todos los participantes son conscientes de las relaciones de poder que se establecen entre ellos, las cuales son asumidas por todos los actores cuya influencia está limitada por la capacidad de influencia del resto de participantes. El conjunto de los contrapesos determina la influencia de la demanda y el resultado de la oferta de seguridad, pudiendo afectar a la relación entre ambos.

La seguridad pública figura de forma permanente en el debate social y político de las sociedades democráticas³: un debate donde la idea de seguridad está en continua evolución y donde el paradigma de una seguridad cuyo referente es un Estado encargado del mantenimiento del orden público se amplía a nuevos conceptos. En esa nueva visión, la seguridad tiene aspectos sociales, culturales, económicos, políticos, urbanísticos, psicológicos, etc., que deben tenerse en cuenta a la hora de pretender entender su origen y desarrollo. Manteniendo ese referente, resulta que la seguridad abarca, además del aspecto policial, otros ámbitos como la situación económica, la vivienda, el urbanismo, la perspectiva de futuro, la percepción, etc. De esa forma, el orden público es un elemento más de los que integran el nuevo planteamiento de la seguridad. De modo que la seguridad es una cuestión que excede el simple tratamiento de la delincuencia, pues consiste en un enfoque más amplio que abarca distintos aspectos de la vida del individuo.

Tratar la inseguridad únicamente a través de la respuesta policial es insuficiente. Así, aspectos como el bienestar o la realización de las personas forman parte del debate sobre la

³ La definición de seguridad pública es la establecida por el Tribunal Constitucional en Sentencia del 8 de junio de 1982, que la distingue como “la actividad dirigida a la protección de las personas y de bienes y el mantenimiento de la tranquilidad u el orden ciudadano”. El Estado es el responsable de garantizar la seguridad pública, un derecho de los ciudadanos que debe ser protegido. Así, el Estado proporciona esa seguridad a través de las distintas Administraciones Públicas que poseen competencias en dicha materia y que elaboran políticas públicas de seguridad para prevenir la comisión de conflictos y reprimirlos en caso de producirse.

seguridad. En ese sentido, la seguridad es un estado en el cual el individuo o la colectividad tienen la posibilidad de desarrollar sus capacidades y derechos en pleno ejercicio de libertad y en un ambiente de convivencia pacífica. En otras palabras, la seguridad se constituye como una garantía para el ejercicio de los derechos de la persona. No obstante, la complejidad del problema lleva a que la cuestión sea tratada desde una perspectiva dinámica y global donde, cada vez más, la mejora de la convivencia va asociada a la calidad de vida.

La calidad de vida es un concepto genérico que engloba distintos aspectos que influyen sobre la forma de vida del individuo. En las sociedades modernas, la seguridad es un elemento más de los que conforman la calidad de vida de los ciudadanos. Una mejor seguridad facilita la construcción de una mejor calidad de vida. En ese sentido, la Declaración de principios y programa de acción del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal (1991) resalta el hecho de que la “democracia y la calidad de vida sólo pueden florecer en un contexto de paz y seguridad para todos”, advirtiendo que “la delincuencia amenaza la estabilidad y la seguridad del entorno social” (p. 238).

Las relaciones sociales pueden generar conflictos. En sociedad, las personas interactúan pudiendo crear situaciones de conflicto, de manera que el individuo está sumido en continuas situaciones de inseguridad. Así, la inseguridad forma parte de la sociedad y el riesgo es natural al ser humano. En una sociedad donde aparecen nuevas formas de riesgo y en donde este es inevitable, la demanda de seguridad es creciente. Mientras el riesgo es todo aquello que puede dar lugar a una situación de peligro o conflicto para el individuo, la seguridad es el conjunto de medidas encaminadas a reducir o eliminar las situaciones de peligro. La aplicación de medidas de seguridad pretende reducir el riesgo a unas condiciones

asumibles por el individuo o la colectividad, ya que se precisa de un entorno seguro que permita llevar a cabo el desarrollo individual o colectivo.

La inseguridad es consustancial al entorno, dado que siempre existe cierto nivel de riesgo producido por la propia naturaleza o debido a la actividad humana. Sentirse seguro es una reclamación del individuo y de la colectividad, de ahí que la seguridad se convierta en una de las principales necesidades de la sociedad.

A pesar de que los gobiernos tratan de garantizar la convivencia y tranquilidad a través de políticas públicas y de distintas actuaciones, la insatisfacción es recurrente. En ese sentido, Robert Castel (2004) indica la existencia de un desfase entre las expectativas sociales de seguridad y la capacidad real de la Administración en satisfacer esas necesidades (p. 13). Si bien la seguridad total es una ficción, también la inseguridad real puede no corresponder con la situación.

La seguridad es uno de los pilares de la sociedad y su gestión es un asunto que siempre preocupa. Sin embargo, la forma de comprender esa gestión cambia dependiendo de la sociedad y de sus transformaciones. Los cambios sociales afectan a la forma de entender la seguridad y la propia seguridad es una realidad social compleja. Así, el asunto de la seguridad resulta complejo y el tratamiento de la gestión pública de la seguridad puede dar lugar a la confrontación entre los distintos actores que participan en su elaboración, ya que no existe “suficiente acuerdo entre el mundo político y el técnico sobre los enfoques y estrategias más aconsejables para abordar el delito y la violencia, el tipo y nivel de seguridad esperado o buscado y, menos aún, sobre el nivel de inseguridad que se puede tolerar” (Tudela, 2007a, p. 24). El concepto de seguridad puede ser diferente entre los distintos operadores. Es decir: el papel de la Policía o el de la sociedad civil en la construcción de la seguridad colectiva, el grado de inseguridad asumible o de protección exigible, así como los mecanismos empleados

para garantizar esa seguridad, son aspectos de posible confrontación entre los operadores del sistema de seguridad.

Sobre las políticas públicas de seguridad confluyen multitud de variables que determinan su carácter complejo, ya que se elaboran a través de procesos de decisión influenciados por normas, grupos de presión, intereses sociales, económicos y políticos, características de la Administración, entorno, necesidades de seguridad, etc. De esa forma, en el escenario de discusión de las políticas públicas de seguridad, se concentran distintos y controvertidos intereses que pueden dar lugar a un espacio de negociación no exento de conflictivo. La contraposición de intereses, ideología, cultura y perspectivas explica ese carácter conflictivo en la negociación de las metas.

La definición de conflicto establece el marco de actuación. Así, las normas de conductas consideradas desviadas son las que se enmarcan en esa descripción de conflicto sobre la que se articula el sistema de seguridad. Los participantes en la definición del problema son los que también establecen el campo de actuación de la seguridad, pues, al señalar el problema, de alguna manera, también pueden participar en el establecimiento de objetivos, prioridades y formas de actuación.

Yaacov Vertzberger (1998) establece que hay tres aspectos que integran la seguridad: el riesgo real, el percibido y el asumible. Existe una construcción social de la inseguridad, puesto que los individuos crean una visión general del estado de seguridad de su entorno. Los factores culturales, económicos, sociales y políticos condicionan esa visión de la seguridad. Y la percepción de inseguridad depende, entre otros, de esos factores. En base a esos elementos, la colectividad crea demandas de seguridad, acepta determinados niveles de riesgo y permite ciertos tipos de respuesta a la inseguridad.

En el planteamiento de la construcción de las políticas públicas de seguridad, hay que hacer una serie de preguntas. La primera es: ¿para qué y para quién la seguridad? Una vez sabemos a quién va dirigida la seguridad y con qué fin, la siguiente cuestión es: ¿qué tipo de seguridad es la que permite alcanzar niveles óptimos de convivencia? Conociendo las necesidades de seguridad, es posible establecer las actuaciones necesarias que satisfagan esas demandas. Una vez conocida la demanda y la oferta de servicios de seguridad, cabe preguntar: ¿cómo aplicar esas medidas de seguridad para que cubran las necesidades de la comunidad? Una vez sabemos para qué, para quién, qué tipo y cómo desarrollar las medidas de seguridad, podemos plantear cómo evaluar los objetivos, procedimientos y resultados del sistema de seguridad. A través de ese estudio es posible mejorar la eficacia del sistema público de seguridad.

2.2 La agenda de las políticas públicas de seguridad

Según Herbert Blumer (1971), los problemas sociales son fruto de procesos de definición colectiva de determinadas situaciones como conflictos. La Administración Pública tiene que atender un gran número de cuestiones diversas, algunas de las cuales son de interés general y otras corresponden a situaciones particulares. Sin embargo, no todos esos problemas corresponden a la Administración Pública; de hecho, algunos se escapan de su intervención al estar fuera de su marco legal. Si algunas cuestiones parecen sencillas y requieren simples soluciones, otras presentan mayores dificultades, precisando de complejos tratamientos. Mientras en algunos casos puede existir un amplio consenso en la solución, en otros ese acuerdo puede resultar complicado.

En la sociedad surge un gran número de cuestiones planteadas por individuos o sectores de la comunidad que consideran importantes, que deben ser tenidas en cuenta por el gobierno y han de ser objeto de intervención gubernamental. Sin embargo, frente a la multitud de problemas que se presentan, unos acaban formando parte de la agenda del gobierno y otros son rechazados o ignorados. La Administración Pública selecciona aquellos problemas que considera que deben ser elevados a la categoría de cuestión pública. Por eso, cuando la atención de la Administración a un problema no se corresponde con el interés mostrado por los individuos, es posible que se produzca un conflicto de intereses entre ambos. Peter Bachrach y Morton Baratz (1962) hablan de inacción voluntaria, que puede dar lugar a una redefinición del marco de acción gubernamental alterando las expectativas que tienen los ciudadanos respecto de él, e involuntaria del gobierno.

El establecimiento de políticas públicas sigue ciertas pautas. En primer lugar, se produce la observación, identificación y definición del problema. Una vez considerado el problema, la siguiente fase es la concreción de un procedimiento para su tratamiento y fijación de objetivos. A continuación, se decide qué alternativa o alternativas se van a realizar, destinando los recursos necesarios para su implantación. Por último, se lleva a cabo la evaluación de los resultados, donde se examina si se han alcanzado los objetivos planteados. Entender los mecanismos a través de los cuales la Administración Pública adopta ciertas decisiones es importante en el estudio y análisis de las políticas públicas.

Las políticas públicas de seguridad son un proceso o construcción social en el que participan de forma desigual diversos actores —entre ellos, la Administración Pública— con diferentes intereses y distinta capacidad de influir en la definición del problema, el

establecimiento de objetivos, elección del tratamiento y evaluación de resultados ⁴. Sin embargo, a pesar de que la seguridad es uno de los principales debates existentes en la sociedad, la participación en ese proceso no está abierta a toda la comunidad, sino que está restringida a ciertos actores y a ciertos niveles del sistema donde el gobierno es el principal operador⁵.

2.2.1 Tipos de agenda: agenda pública y agenda de gobierno

Roger Cobb y Charles Elder (1983) distinguen dos tipos de agenda: sistémica o pública e institucional o de gobierno. La agenda sistémica o pública está formada por las cuestiones que, según los integrantes de la comunidad, son competencia de la autoridad gubernamental y deben ser atendidas por la Administración Pública. Sin embargo, puede suceder que algunos de esos temas aceptados por la comunidad sean ignorados o descartados por el gobierno, de forma que no se incluyen en la agenda gubernamental.

La segunda agenda es la institucional o de gobierno y, según Rober Cobb y Charles Elder (1983), solo los asuntos aceptados por el gobierno forman parte de la agenda institucional. Así, la agenda gubernamental o institucional engloba aquellos temas que los responsables políticos consideran merecedores de atención pública y que preocupan al

⁴ Se considera “lo público” al ámbito de actuación que sobrepasa la esfera privada y se convierte en común, pudiendo ser objeto de intervención gubernamental, siendo las políticas públicas el marco de acción del gobierno orientado a la comunidad.

⁵ El Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad: “Las Juntas Locales de Seguridad constituyen, a la vez, no sólo los órganos de coordinación operativa, sino también informativa, facilitando cauces de canalización que permitan la colaboración de los sectores sociales e institucionales afectados en la correcta planificación de la seguridad pública, lo que redundará, sin duda, en un mayor acercamiento entre la sociedad y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, consecuentemente, en una mejor protección por éstas del libre ejercicio de los derechos y libertades públicas reconocidos constitucionalmente”. Sin embargo, la participación social en las Juntas Locales de Seguridad está limitada a sectores muy concretos de la comunidad y sin capacidad de voto en sus intervenciones. La participación de esos sectores sociales con representación en las Juntas Locales de Seguridad se limita a escuchar y opinar.

gobierno⁶. La agenda de gobierno se configura como el conjunto de cuestiones que los gobernantes han aceptado como asuntos sobre los que tienen la responsabilidad de actuar. La importancia de este tipo de agenda radica en que establece aquellas cuestiones que son tratables por la Administración Pública y que determina la prioridad de sus actuaciones. De esa forma, la agenda es la hoja de ruta del gobierno.

La agenda sistémica y la agenda gubernamental presentan diferencias respecto a su dinámica y a las características de los problemas que tratan. Conforme a las características de los problemas, la agenda sistémica o pública se nutre de temas globales que tratan de forma abstracta cuestiones generales como, por ejemplo, la inseguridad, mientras que la agenda gubernamental o institucional abarca temas precisos y situaciones concretas como, por ejemplo, los robos en establecimientos. Respecto a su dinámica, la agenda de gobierno suele ser más estable que la agenda pública y, normalmente, muestra la evolución de esta última. La distinción entre un tipo y otro de agenda es importante, ya que supone dos formas diferentes de entender la realidad y la necesidad de intervenir en esa realidad. En definitiva, es una situación que puede dar lugar a conflictos en el sistema y cuanto mayor sea la divergencia entre ambas agendas, mayor será la probabilidad de conflicto.

⁶ En la agenda sistémica es importante conocer cómo un asunto particular o un grupo concreto de asuntos ha alcanzado la consideración de problema público por la comunidad, convirtiéndose en una cuestión de interés general. En la agenda gubernamental es relevante saber el proceso por el cual ciertas cuestiones merecen la atención del gobierno y son objeto de su intervención. Otro aspecto interesante para analizar es el conjunto de relaciones e influencias que se establecen entre ambas agendas.

2.2.2 La construcción de la agenda de gobierno

En el estudio de las políticas públicas, la concreción de la agenda institucional es fundamental para un gobierno, ya que implica decidir qué asuntos son considerados de interés público y cuáles no.

Para que un asunto forme parte de la agenda de gobierno, primero tiene que ser reconocido como una cuestión donde cabe la posibilidad de actuar. Una vez asumida esa necesidad, se define el problema y se establece un procedimiento o acción. El gobierno sólo actúa sobre aquello que considera merecedor de su atención.

Una cuestión puede formar parte de la agenda gubernamental bien por propia iniciativa del gobierno, bien a través de su previa inserción en la agenda pública. En el primer caso, el gobierno entiende la importancia del problema y lo incluye en su agenda formal para, a continuación, situarlo en la agenda pública, haciendo de él una cuestión de interés general. De esa forma, el asunto forma parte de la agenda gubernamental por expresa voluntad del gobierno. En el segundo supuesto, el problema nace de la comunidad y adquiere rango de interés público, estableciéndose en la agenda pública como un problema digno de recibir tratamiento gubernamental. A partir de esa consideración, puede insertarse en la agenda institucional.

John Kingdon (1995) señala el carácter competitivo en la transformación de una demanda formulada por la comunidad en asunto que precise la atención del gobierno. Sin embargo, la competición por la inclusión del problema como asunto del gobierno es anterior a su incorporación en la agenda gubernamental y se inicia en el proceso por el cual el problema es considerado de interés público o no. Esta diferenciación determina que sea incorporado a la agenda sistémica o que sea excluido de ella. En ese sentido, existen una serie

de condiciones que debe cumplir un problema para que sea incorporado a la agenda pública: “que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental” (Cobb y Elder, 1983, p. 115). No obstante, como mencionan Roger Cobb y Ross Jennie-Keith Ross y Howard Ross Marc (1976), también es posible que una cuestión nazca del entramado gubernamental y que, sin formar parte de la agenda de gobierno, conste en las prioridades de los organismos gubernamentales competentes.

El proceso por el cual el gobierno decide incorporar determinados problemas en la agenda institucional no tiene por qué seguir un patrón determinado. Las cuestiones son añadidas a la agenda en el momento en que aparecen, conforme los distintos actores del sistema los van incorporando. En ese sentido, su inclusión no sigue un patrón definido o estructurado, pareciéndose a una papelera donde “los participantes arrojan varios tipos de problemas y soluciones a medida que los generan” (Cohen, March y Olsen, 1972, p. 2). De esa forma, los problemas y sus soluciones se introducen en el sistema a medida que aparecen sin que exista una metodología o procedimiento estructurado.

La elaboración de la agenda es un proceso competitivo en el que múltiples personas o grupos intentan incorporar los temas que consideran de interés. Para Roger Cobb y Charles Elder (1983), esa competición entre actores puede provocar situaciones de conflicto en torno a los procedimientos de distribución de posiciones y recursos. Saber cómo se conforma la agenda y por qué una determinada cuestión forma parte de ella ayuda a entender la construcción y desarrollo de las políticas públicas de seguridad. Conocer quién o quiénes establecen que una cuestión sea atendida por la Administración permite observar las

relaciones de poder que se establecen entre los participantes del sistema y su capacidad de influencia.

En el estudio sobre la construcción de la agenda de gobierno, es frecuente la referencia al ejercicio del poder. Los contactos que se establecen entre los participantes en la elaboración de la agenda dan lugar a relaciones de poder. Para comprender el proceso de elaboración de la agenda gubernamental es útil observar cómo se articulan los flujos de poder entre los participantes y la forma en que pretenden ejercer su influencia sobre el resto de actores. La capacidad de poder de cada actor depende de su facultad de influir en el resto de participantes y provocar que determinadas expectativas acaben dando lugar a acciones que conforman las políticas públicas de seguridad. Entonces ese actor o grupo de participantes son quienes tienen el poder o mayor poder sobre la agenda. Podemos decir que el proceso de elaboración de la agenda de gobierno se configura como un espacio de poder donde el conjunto de contrapesos determina la influencia de cada actor y el resultado de su acción.

Sin embargo, no todos los asuntos que forman parte de la agenda de gobierno desarrollan actuaciones. De esa forma, cabe la posibilidad de que un asunto incluido en la agenda institucional no dé lugar a políticas públicas debido a que esa cuestión haya desaparecido de la agenda (disipación) o a que no se le haya prestado atención hasta que no ha pasado un cierto tiempo (incubación). La causa de la disipación o incubación del asunto puede ser la falta de medios para resolver el problema, la entrada de otras cuestiones consideradas como más importantes o la pérdida de interés por parte del gobierno.

2.2.3 La definición del problema

Como señalan Roger Cobb y Charles Elder (1984), la definición del problema es un elemento clave en el proceso de creación de la agenda en tanto que establece una determinada visión de la realidad. La definición del problema fija el marco de actuación de la Administración y condiciona la acción posterior del gobierno, ya que influye sobre las fases siguientes del ciclo. Conforme a esa definición, varía el tratamiento, las alternativas para afrontar la cuestión, el establecimiento de los objetivos y las decisiones para solucionarlo.

La definición del problema es un asunto algo complicado debido a que inciden elementos valorativos, cognoscitivos o prejuicios de los individuos que pueden moldear su concreción. En ese sentido, los problemas, como construcciones sociales que son, pueden ser observados de distinta manera por individuos con diferentes intereses. Un determinado asunto puede ser un problema para un individuo y para otro no. Según la persona, es posible que ese mismo asunto tenga distintas connotaciones e incluso la necesidad o urgencia de intervención varíe, de ahí la dificultad a la hora de establecer un acuerdo sobre la definición del problema.

En el proceso de negociación de formación de la agenda gubernamental, los distintos participantes pretender convencer al resto de que su definición del problema es la correcta, por lo que debe ser aceptada por todos y considerada como prioritaria por el gobierno. Como se ve, la creación de una agenda es un complejo proceso de decisión sobre la definición y aceptación de problemas. Para Luis Aguilar (1993), el problema se convierte en cuestión cuando se discute sobre su naturaleza, planteamiento, definición, tratamiento y consecuencias. El paso de problema a cuestión lo determina su inclusión en la agenda de

gobierno, de forma que el problema se convierte en cuestión una vez que forma parte de esa agenda.

En el paso de la visión de una situación conflictiva para la comunidad al establecimiento del problema como un asunto a tratar en la agenda institucional aparecen, por lo general, dificultades. La clave está en acomodar esa situación conflictiva a la definición de un problema, que debe ser legal, aceptado por la comunidad y realizable con los recursos disponibles.

2.2.4 Actores y factores que influyen en la agenda de gobierno

Sobre la agenda gubernamental influyen diversos actores con distintos papeles y diferente capacidad de intervención. Entre ellos, cabe señalar el papel del gobierno, Policía, ciudadanos, partidos políticos, expertos, determinadas instituciones, medios de comunicación, etc. Cada uno de ellos emplea diferentes instrumentos como elementos de poder para pretender influir sobre la agenda de gobierno.

El gobierno decide la definición del asunto, fija las prioridades, concreta el programa a seguir, establece el tratamiento, enmarca los objetivos y autoriza la participación y forma de participación de cada uno de los actores en el sistema. Todo eso lo hace en base a la disponibilidad de los recursos, la intensidad del problema, la complejidad y conocimiento de la demanda y a la posibilidad de tratarlo desde la Administración Pública. Una vez se ha aceptado el problema como objeto de tratamiento público, se ordena dentro del conjunto de la agenda institucional. En todo ese proceso, el papel del gobierno es dominante, ya que la elaboración de la agenda institucional supone la toma de decisiones que orienta las políticas públicas. En esa toma de decisiones, las consideraciones se realizan sobre cuestiones que

previamente el gobierno ha decidido tener en cuenta. En ese sentido, Niklas Luhmann (2000) indica que toda decisión hace referencia a otras decisiones del mismo sistema. En el proceso de construcción de la agenda gubernamental, el gobierno es quien en última instancia decide sobre qué asuntos hay que discutir. La elaboración de la agenda es un proceso de elección y definición social en el que el gobierno establece el orden de prioridad de los problemas sociales y el tratamiento para solucionarlos.

El gobierno, en su intento de influir sobre los distintos operadores del sistema, utiliza el poder legítimo sustentado en leyes, normas, reglamentos, etc., el poder de recompensa basado en expectativas en la obtención de beneficios y el poder coercitivo apoyado en el temor al castigo. La disponibilidad de los recursos es otro elemento determinante en la construcción de la agenda y el gobierno, como responsable de decidir su distribución, puede utilizar esa capacidad como una herramienta de poder.

Los policías son los profesionales que integran la organización del sistema público de seguridad, por lo que son fuente de conocimientos técnicos útiles en la mejora de la misma. La experiencia de la institución policial, fruto de la continua práctica de su actividad, es de gran valor en la construcción de la agenda y en la concreción de las políticas públicas de seguridad. Así, la Policía, en su condición de profesional de la seguridad, puede elaborar propuestas de actuación, valorar la viabilidad de las demandas formuladas por otros participantes, asesorar al gobierno e influir sobre la agenda gubernamental. En otras palabras, la Policía tiene la posibilidad de explotar las habilidades técnicas y el poder experto basado en su conocimiento sobre seguridad para pretender una mayor cuota de poder en la concreción de la agenda de gobierno.

El papel de los ciudadanos, por su parte, en la elaboración de la agenda está limitado a la opinión, el planteamiento de sugerencias y la exposición de las necesidades de seguridad. De ese modo, los ciudadanos adoptan un papel secundario en la elaboración de la agenda gubernamental. Sin embargo, es posible que determinadas personas, por su prestigio o condición social, política o económica, puedan tener una mayor capacidad para influir sobre los asuntos a tratar por el gobierno. Los ciudadanos, en su pretensión de influir sobre el sistema, tienen la posibilidad de utilizar distintos elementos con capacidad de afectar a la toma de decisiones. Uno de esos elementos está relacionado con su consideración de antenas de la realidad y, por tanto, poseedores de información útil para el funcionamiento del sistema. Así, la información, al igual que el recurso del voto y la respuesta al establecimiento de determinadas políticas de seguridad, es una de las herramientas con las que cuenta el ciudadano para intentar influir en la construcción de la agenda y en el desarrollo de dichas políticas. En ese sentido, el gobierno valora la posible reacción de los ciudadanos y sus consecuencias ante determinadas políticas de seguridad y la agenda institucional puede variar en función de la respuesta de los ciudadanos a esas políticas previstas o desplegadas.

Los partidos políticos, en su relación con la comunidad, se constituyen como mediadores entre los representados y los representantes. Así, animan a la sociedad a que participe en los asuntos que afectan a la comunidad, convirtiéndose en importantes instrumentos de movilización. Si, por un lado, transmiten a las instituciones las diversas propuestas que reciben de los ciudadanos, por otro, también actúan como canales de provocación, introduciendo determinadas cuestiones en la comunidad para su debate social. De esa manera, las organizaciones políticas pueden influir sobre la agenda institucional y las políticas públicas.

La relación entre partidos políticos y autoridad política es absoluta. El partido o partidos que apoyan al gobierno imponen sus decisiones al legislativo y al ejecutivo. Así, el gobierno realiza la política que le dicta el partido o partidos políticos que le sustenta, situación que provoca que la agenda institucional dependa más de la toma de decisiones del partido político que del gobierno.

En ocasiones, en el proceso de construcción de la agenda de gobierno y el establecimiento de políticas de seguridad, se utiliza el conocimiento de los expertos, cuyo papel en la toma de decisiones es relevante, pues cuentan con las competencias necesarias para aportar propuestas de actuación, valorar las cuestiones planteadas por otros actores, definir problemas, establecer los procedimientos adecuados para su tratamiento, fijar soluciones, marcar los objetivos a alcanzar y evaluar los resultados de las distintas políticas de seguridad. Sin embargo, el gobierno no suele recurrir a expertos de seguridad para que realicen funciones de asesoramiento, sino que, en su lugar, prefiere solicitar la opinión de los profesionales de la Policía.

Las instituciones, en su relación con la comunidad, pueden actuar sobre la agenda pública. Las instituciones establecen mediante normas la forma de interacción social en la comunidad, determinando el comportamiento de los individuos en la sociedad. De esa forma, las instituciones afectan al modo en que los participantes intervienen en la construcción social de la agenda. Según Alejandro Portes (2006), el entorno institucional condiciona la posición de los distintos actores ante el planteamiento de los problemas y el tratamiento de sus soluciones. Por ese motivo, las características del entorno institucional formal e informal determinan la inserción de ciertos actores en el sistema, el planteamiento de los problemas y el postulado de las soluciones. Esa forma de incidir en la agenda pública tiene posteriores implicaciones sobre la agenda del gobierno, ya que determina la participación de los

operadores. Las entidades o asociaciones son un tipo de instituciones que, de forma continua, intentan participar en la toma de decisiones de la agenda. Distintos actores pueden optar por integrarse en este tipo de organizaciones en un intento de procurar defender sus intereses y que estos tengan mayor fuerza ante el resto de participantes. Así, la agrupación por intereses es un mecanismo empleado para aumentar la capacidad de influir. Algunas de esas entidades tienen determinada importancia política, económica y social y, por su prestigio, pueden tener una mayor capacidad de influir sobre la toma de decisiones. Cuando la reclamación procede de importantes entidades y asociaciones, se produce una mayor reacción en el gobierno que cuando esa demanda proviene de un particular. En definitiva, una reacción mayor conlleva una importante movilización de recursos en el tratamiento de la cuestión y, por lo general, supone un mayor impacto sobre el sistema de seguridad.

Los medios de comunicación ejercen gran influencia sobre el gobierno, pues realizan una labor de selección de problemas que deben ser considerados como importantes pudiendo llegar a afectar a la imagen pública del problema. Como señalan Maxwell McCombs y Donald Shaw (1972), los medios de comunicación son el elemento más importante en la construcción de problemas. La fuerza que pueden tener en los conflictos sociales es clave en la forma de contemplar el problema y en su proceso de expansión. Así, los mass media proporcionan a los políticos temas que deberían tener en consideración y, de esa forma, influyen sobre la formación de la agenda de gobierno, ya que dirigen la atención gubernamental hacia ciertas controversias sociales, facilitando que un determinado problema pueda ser atendido por la Administración Pública (Baumgarther y Jones, 1993).

Además de los actores mencionados, también existe una serie de factores con capacidad de afectar a la agenda de gobierno y condicionar el establecimiento de ciertas políticas públicas de seguridad. Factores como el marco legal, la visibilidad del problema, la

amplitud de la demanda, el grado de instrucción, la información, el carácter temporal del gobierno, los cambios de poder político y el discurso del riesgo, entre otros, pueden llegar a modificar la agenda de gobierno incorporando nuevas cuestiones, provocando su disipación o incubación o acelerando el tratamiento de asuntos ya incluidos en ella.

Las políticas de seguridad se circunscriben al marco legal establecido y responden en base a un modelo que se ciñe al conjunto de normas y leyes que regulan el funcionamiento del sistema. Así, las normas y leyes establecen cómo debe ser el modelo, fijan las reglas de funcionamiento del sistema y determinan el desarrollo de las políticas públicas de seguridad. De esa forma, el marco legal condiciona la elaboración de la agenda de gobierno. Dentro de la ley, los políticos tienen el poder de crear, modificar, sustituir y sobrepasar el marco competencial del sistema de seguridad. Incluso la ley puede ser modificada para ajustar determinadas políticas públicas a la voluntad del gobierno. Al corresponder al gobierno la elaboración y aprobación del conjunto de normas y leyes, este utiliza esa potestad como elemento de influencia para determinar qué asuntos se consideran públicos y precisan de posterior desarrollo de políticas públicas.

La visibilidad del problema incide sobre su posible incorporación en la agenda de gobierno. La aceptación por parte de la comunidad de la existencia de un problema es un importante paso para que se haga visible a quienes tienen la capacidad de decidir su inclusión en la agenda de asuntos considerados como públicos. Sin embargo, en esa aceptación comunitaria del problema, existen filtros que determinan su inclusión en la agenda de gobierno. Así, el sistema político, por su constitución, cultura, ideología, corrientes de opinión, prejuicios, etc., establece fronteras que seleccionan, califican y aceptan o rechazan los problemas. Según Luis Aguilar (1993), esta selectividad del sistema político es clave para que las demandas avancen y convenzan al gobierno de su validez.

La amplitud de la demanda es otro elemento que tiene en cuenta el gobierno a la hora de valorar la posible inclusión del problema en la agenda. Cuantas más personas entiendan el problema como una cuestión de interés general que requiere de la intervención gubernamental, mayor probabilidad habrá de que sea incorporada a la agenda institucional. Una mayor presión colectiva sobre el gobierno en determinada dirección permite lograr una mayor atención gubernamental sobre la necesidad de intervenir en el problema. La acción de la Administración Pública depende de la valoración que hace del problema.

El grado de instrucción de los distintos operadores determina su participación en el sistema. El tipo, grado y calidad del conocimiento en seguridad es un condicionante de la participación de los actores en el sistema de seguridad. Así, la contribución de los diferentes participantes en la elaboración de la agenda depende de su conocimiento y formación en materia de seguridad, lo que da lugar a distinta capacidad de influir tanto en la incorporación de los asuntos como en el establecimiento de las políticas de seguridad. Por ello, el conocimiento sobre seguridad puede ser utilizado como elemento de poder para lograr una posición de ventaja en la discusión sobre las políticas de seguridad.

La información es una herramienta de poder en manos de quien la ostenta. El acceso, la cantidad y calidad de la información, así como el uso que se hace de ella, pueden ser utilizados para incidir sobre el sistema de seguridad. Hay que tener en cuenta que, en ocasiones, la información está deformada para llamar la atención, incrementar la relevancia del asunto u ocultar su existencia. De esa forma, según sus intereses, distintos actores pretenden influir sobre el resto de participantes para incorporar, ignorar o excluir determinados asuntos en la agenda de gobierno. La distorsión voluntaria de la realidad llega a condicionar la toma de decisiones, situación que puede comportar conflictos en la gestión de la seguridad.

El carácter temporal del gobierno condiciona la agenda gubernamental y la toma de decisiones. De hecho, a veces lleva al gobernante a la necesidad de mostrar ante la ciudadanía resultados inmediatos de su gestión, algo que afecta al funcionamiento del sistema público de seguridad al generar en el político una visión cortoplacista de la gestión de la seguridad. En definitiva, la necesidad del gobierno de presentarse ante los ciudadanos con exitosas respuestas a las demandas de seguridad y la proximidad de citas electorales son elementos que influyen sobre el proceso de toma de decisiones de la seguridad, y conforme se aproximan las elecciones, el tema de la seguridad puede cobrar mayor importancia en las agendas gubernamentales.

Otro elemento de gran trascendencia en el desarrollo de la seguridad son los cambios de poder político, que en la Administración afectan a la agenda del gobierno y al funcionamiento de las políticas públicas de seguridad. Las directrices de las políticas de seguridad (definición de los problemas, establecimiento de objetivos, fines y procedimientos) varían según quién ostenta el poder político en cada momento, una situación que crea incertidumbre en ese sistema. De esa forma, las prioridades de las políticas públicas de seguridad suelen cambiar en función de la autoridad política que gobierna, estando la seguridad condicionada por la situación política del momento.

El discurso del riesgo con frecuencia es utilizado por los distintos operadores de la seguridad para incidir sobre la agenda de gobierno y provocar determinadas políticas de seguridad. Gobierno, Policía, partidos políticos, ciudadanos, medios de comunicación, etc., emplean el temor al riesgo en su estrategia de control de la agenda. Esos actores pueden usar la apelación al riesgo tanto como herramienta de control como para justificar determinadas acciones o decisiones. Incluso es posible pretender establecer un modelo de conducta social

en base a una determinada idea del riesgo. De esa forma, es posible utilizar el discurso del riesgo como un mecanismo para gobernar la conducta de los individuos.

2.3 Los participantes en el sistema público de seguridad

2.3.1 Las relaciones de poder en la organización del sistema público de seguridad

El poder es natural en nuestra sociedad, forma parte natural de las relaciones sociales, su ejercicio es cotidiano y se manifiesta de formas diferentes. El estudio del poder es complejo en parte debido a que el propio concepto es ambiguo. Existen multitud de significados del término poder, así como análisis del mismo. De igual forma, el marco teórico utilizado condiciona el significado del concepto poder.

El individuo forma parte de la sociedad y en ella interactúa y establece el marco de relaciones que le permite desarrollar su capacidad de influencia, la cual puede estar dirigida por el interés individual. De hecho, como afirma (Lensky, 1993), “los individuos constituyen básicamente unidades que procuran su propio interés” (p. 56). En ocasiones, las personas, para tener una mayor oportunidad de éxito, pueden agruparse en organizaciones, convirtiéndolas en herramientas para la consecución de determinados intereses particulares.

Para Herbert A. Simon (1976), una organización es un conjunto de personas que se relacionan, siendo sus acciones los resultados de la organización (p. 110). La conducta humana influye en la vida de las organizaciones. Las decisiones adoptadas por sus miembros acaban por afectarla. Según March y Simon (1993), hablar de organización es hablar de conducta humana. En ocasiones, las organizaciones funcionan de forma irracional, ya que están integradas por personas que no siempre actúan de forma racional, sobre todo cuando no

posee el total dominio de su entorno ni conoce los efectos futuros reales de parte de su acción. El hombre actúa guiándose por los conocimientos adquiridos a través de las experiencias, aplica supuestos, intuye previsiones y adopta decisiones influenciadas por su entorno. De esa forma, la racionalidad organizativa del individuo se convierte en irracional cuando intervienen factores no controlados o controlables que llevan a la organización a una situación no deseada. Otras veces es la propia organización la que modifica las conductas irracionales de sus miembros. Un ejemplo es la adaptación de las decisiones individuales a los objetivos corporativos. Con ello, se intenta alcanzar una racionalidad programada. Según Herbert A. Simon (1976), los objetivos de la organización condicionan las acciones y decisiones de los individuos que la integran, de modo que el autor asume la existencia de cierto carácter instrumentalista tanto en la organización como en los individuos que forman parte de ella.

Las organizaciones pueden variar conforme a su finalidad, estructuración, funcionamiento, tecnología, relación con el medio, recursos, liderazgo, experiencia, etc. De esa forma, estamos inmersos en una sociedad de organizaciones donde no todas son iguales⁷. Todos los individuos formamos parte de una organización, pues nuestra forma de pensar y actuar nos conduce a integrarnos en alguna. De hecho, las personas ya nacemos en el seno de una organización (la familia) y nos desarrollamos en un continuo entrar y salir de ellas. Las organizaciones (familia, iglesia, estado, empresa, etc.) dicen lo que está bien o mal, determinan las actuaciones del individuo e incluso influyen en su forma de vivir o morir. Así, las organizaciones definen situaciones, modifican comportamientos, otorgan recompensas y

⁷ Max Weber (1947) indica que esa diferencia se encuentra en el grado de burocracia alcanzado, un posicionamiento que se debe al intento de alcanzar un modelo ideal de burocracia. Mientras que para la escuela de relaciones humanas esas diferencias se basan en el clima grupal, el tamaño o las tareas, March y Simon (1993) llegan a la conclusión de que en las organizaciones existen diferencias entre trabajos programados y no programados.

establecen castigos. Sin embargo, y a pesar del relevante papel que desempeñan, no viven por sí mismas, pues trabajan para otros.

Algunos planteamientos teóricos han considerado la organización como un sistema que persigue unos objetivos más o menos concretos. Para Santiago Quijano (1987), las organizaciones son entidades complejas, relativamente estables, que, influidas por su entorno, están formadas por grupos donde cada uno lleva a cabo una función o rol. Esos individuos están guiados a través de un sistema de autoridad y un conjunto de normas y valores que permiten alcanzar los objetivos preestablecidos. En la definición que proporciona el autor sobre las organizaciones, además de su carácter complejo y plural, incluye el papel de los individuos dentro de un sistema de normas que, bajo la tutela de la autoridad, pretende alcanzar unos fines ya determinados. En definitiva, las organizaciones se ven influidas por el entorno en el que se encuentran inmersas y, en ese sentido, no son entes ajenos a las circunstancias que las envuelven. Para lograr esos objetivos, la organización define unas estructuras y estrategias coordinadas y planificadas. El grado de coordinación de esas distintas estrategias determina la efectividad en la consecución de los objetivos. Sin embargo, esa visión teórica de la organización, se basa en objetivos institucionalizados, sin considerar otros aspectos que la afectan (como el conflicto de intereses entre sus miembros). Siguiendo a Charles Perrow (1991), el ejercicio del conjunto de los distintos intereses da forma a la organización. Un conjunto de intereses contrapuestos muestra que lo que para unos individuos puede ser conveniente, para otros resulta inapropiado. De ahí que el conflicto sea una realidad constante en las organizaciones, pues continuamente se producen situaciones de enfrentamiento en el seno de la organización y entre ella y el medio circundante. Si bien el conflicto no está institucionalizado, resulta ser una evidencia entre las distintas jerarquías y

grupos⁸. Las organizaciones persiguen una diversidad de objetivos que, con frecuencia, colisionan. La priorización de unas metas frente a otras crea roces entre los individuos o grupos encargados de su realización. De esta forma, como indica Jesús de Miguel (1990), el conflicto se convierte en “parte inevitable de la vida de la organización que proviene de la estructura propia de las organizaciones” (p. 82), un conflicto que no se debe a los individuos que integran la organización, sino a la existencia de una distribución desigual del poder.

Las organizaciones son creadoras de poder. El poder como posesión es importante en función de su contenido, distribución y alcance. Si para una organización resulta importante conseguir poder, también lo es qué se hace con él una vez obtenido. La lucha por el poder provoca disfunciones dentro de la organización⁹. Así, la pretensión de un individuo o grupo de acceder a una mayor cuota de decisión genera una colisión de intereses entre él o ellos y la organización. La actitud de algunos participantes por hacerse con el control del sistema puede colisionar con los intereses generales. El grado de tensión producida en la organización depende del nivel de influencia del individuo o del grupo demandante. El tipo de influencia (política, económica, prestigio personal o grupal, etc.) es un factor determinante en la reacción organizacional. Ante esa acción, la organización puede reaccionar de distinta forma según el grado y el tipo de influencia.

Las organizaciones, como mecanismo de supervivencia, pueden alterar ambientes. Para ello crean o manipulan valores y deciden cuáles deben prevalecer o desaparecer en la sociedad. Sin embargo, los valores pueden ser generadores de entornos, a la vez que estos también tienen la capacidad de cambiar el conjunto de valores. En ese caso, y a pesar de que

⁸ Charles Perrow (1991) indica que, desde Weber a Lickert, todos los teóricos de la organización contemplan el conflicto entre grupos no como parte intrínseca del modelo organizativo, sino como una realidad organizativa (p. 159). El conflicto sólo se entiende inmerso en el modelo organizativo si fracasa el empleo del modelo.

⁹ Para los neoweberianos, en el seno de las organizaciones se produce una continua lucha por el poder. Los grupos compiten de forma legítima para utilizar la organización como medio de obtener sus pretensiones.

las organizaciones intentan controlar los ambientes y no depender de ellos, los entornos pueden influir sobre ellas modelando sus valores. Según la escuela de la ecología humana o de la población, las organizaciones responden a las acciones de los ambientes. Los ambientes son seleccionadores de organizaciones, lo que es contemplado por la ecología de la población como un hecho. Así, los cambios en el entorno pueden influir sobre la organización provocando reajustes en sus directrices. De ahí que exista una relación entre organizaciones, valores y entorno. En ese sentido, el contexto puede influir sobre la toma de decisiones de los participantes en la organización del sistema público de seguridad, afectando al comportamiento de la organización. Como establece Talcott Parsons (1966), la organización está influenciada por su entorno. Por eso, en el análisis sobre el poder en las organizaciones, hay que considerar la influencia del entorno.

En nuestro caso, el entorno de la organización del sistema público de seguridad lo conforman los participantes. Las organizaciones son entidades sociales que, como tales, pueden estar afectadas por el comportamiento de sus miembros.

Las organizaciones temen aquello que no pueden controlar, de ahí que rechacen cualquier cambio no controlado. Esto no quiere decir que rehúyan el cambio, sino que buscan regular su acción. Sin embargo, hay cambios impredecibles que la organización debe estar dispuesta a sufrir.

Los efectos del cambio pueden variar de unas organizaciones a otras, siendo más rápidos en aquellas organizaciones que disponen de una red interna estrechamente acoplada. Una vez producidos esos cambios, sus costes afectan a toda la organización. Así, una pequeña modificación en un área determinada tiene ulteriores consecuencias sobre las relaciones con otros departamentos. Con el tiempo, los cambios aceptados, reforzados y retenidos forman parte de la rutina de la organización. La improvisación es un elemento no

deseable para las organizaciones, de ahí que puedan potenciar la transformación de la actividad en rutina como un elemento útil para el mantenimiento de su gestión y como mecanismo que favorece el control centralizado de la actividad. En definitiva, la organización tiende a reforzar y conservar las conductas o acciones que en algún momento la han beneficiado¹⁰.

Las organizaciones son sistemas abiertos que reciben influencias de forma continua. Para ellas, la incertidumbre —aquellos cambios en el entorno que no se prevén o no se pueden controlar— es motivo de preocupación. La incertidumbre puede ser endógena o exógena a la organización, la cual puede sufrir en mayor o menor grado sus efectos en función del tipo de incertidumbre y su procedencia, así como del grado de conexión interna dentro de la organización. Cuando la incertidumbre procede de la estructura interna, hace referencia a su continuidad y el sistema presenta una conexión laxa entre individuos o departamentos, el resultado puede poner en peligro a la organización. Para evitar esa situación interna, las organizaciones pueden intentar regular el entorno fijando expectativas y distribuyendo recompensas. Mediante el control de expectativas y recompensas, la organización pretende regular la conducta de sus miembros. De esa forma, el control de la racionalidad individual hace posible un mejor tratamiento burocrático, permitiendo a la organización ejercer su dominio sobre su situación interna a través del control de las expectativas y recompensas¹¹. Para la organización, la distribución de expectativas y recompensas es un elemento cohesionador.

¹⁰ El modelo de la ecología humana o de la población sugiere tres etapas en el proceso de cambio: variación del comportamiento, selección natural y conservación de acciones positivas. La organización sufre variaciones voluntarias o no de comportamiento que se seleccionan conforme al beneficio que representan. Las variaciones seleccionadas son reforzadas y retenidas para su mantenimiento en la organización. Con el tiempo, las variaciones positivamente conservadas y convertidas en elementos estables quedan expuestas a nuevas variaciones.

¹¹ Herbert A. Simon, en *Organizations* (1958) y en *Administrative Behavior* (1976), incide de manera especial en la teoría de las recompensas, donde de forma frecuente utiliza la distinción entre contribuciones e incentivos.

El uso del poder para mantener o incrementar los intereses particulares o de grupo en la organización afecta a su actividad. La lucha por los recursos conforma una parte de la actividad política de la organización. El grupo de poder controla las entradas y salidas de información, así como la elaboración y concreción de las estrategias organizativas a seguir. También revisa los distintos mecanismos de gestión y Administración, diseña y aprueba los presupuestos y controla y dirige la política de la organización. Además, utiliza la organización como instrumento protector de su situación. Como mecanismo de autoprotección, establecen controles y restricciones a la acción individual o grupal. El sistema de protección puede convertirse en una herramienta e instrumento de control.

En esa estrategia de control de los recursos, los participantes pueden actuar solos o en coalición. Cuando optan por asociarse, las relaciones de grupo están sustentadas por intereses particulares, tienen menos costes personales y mayor capacidad de influencia. De esa forma, los individuos pueden agruparse para tener una mayor posibilidad de influir sobre la organización. Así, las organizaciones se pueden configurar como espacios de poder. Siguiendo a Charles Perrow (1991), organización y poder están relacionados, pues las organizaciones generan poder siendo instrumentos para el ejercicio del poder y lugares donde se pueden establecer mecanismos de poder (p. 325).

Las organizaciones son algo más que aquello que exhiben. En la escuela institucional, se emplea la teoría de la revelación para demostrar que la realidad no es lo que parece. Lo que se pretende es buscar por debajo de lo observable aquello que no se muestra. Conforme a esa visión de la realidad, el comportamiento de la organización no viene determinado por la estructura formal, sino por las relaciones informales. Por debajo de lo que vemos, hay una

En contraposición a esa línea de pensamiento, los teóricos de las relaciones humanas dejan a un lado la visión de las contribuciones/incentivos para realzar la idea de la cooperación. Otro planteamiento es el expuesto por los teóricos de la agencia, donde los individuos intentan maximizar la diferencia entre recompensas y contribuciones.

realidad por contemplar. Dentro de la organización se pueden configurar relaciones que dan lugar a redes. De esa forma, los individuos que integran la organización pueden crear redes en torno a determinadas personalidades o áreas. Las redes se configuran en función de los contactos establecidos y en base a relaciones de dominación, competición, cooperación, etc. También la propia organización puede establecer redes con sus entornos. Esas redes externas también pueden influir sobre las relaciones internas de la organización. No todas las conexiones de la red afectan por igual a los individuos, a los grupos y a las organizaciones, pues existe una gradación en la influencia. Incluso en una misma conexión, el valor de la relación puede variar (dominación/subordinación). Así, en función del grado de interactividad, pueden existir diferentes niveles de influencia en un mismo recorrido de la red.

Existen distintas formas de obtener el poder en una organización. Henry Mintzberg (1992) establece que el poder de las organizaciones se sustenta en tres pilares: el control, los privilegios legales y el acceso (p. 26). El control, para Mintzberg, se basa en tres aspectos: el de los recursos que afectan a la actividad de la organización, las habilidades técnicas que determinan la operatividad de la organización y la habilitación especial que hace que un individuo, debido a sus conocimientos, sea necesario para la organización (p. 26). Los privilegios legales son las prerrogativas que conceden a un individuo el conjunto de normas, leyes, reglamentos, ordenanzas, etc., y le envisten de autoridad. El tercer pilar de la organización es el acceso a las personas que ostentan esa capacidad de poder y que, además, pueden influir sobre ella.

Para comprender el funcionamiento de una organización, es necesario estudiar cómo se articulan los flujos de poder, quiénes son los participantes en la organización, cuáles son sus expectativas y cómo ejercen su influencia para alcanzar sus fines. Los participantes o

conjunto de participantes exponen a la organización una serie de necesidades. La facultad que tienen de influir en el resto de actores determina su capacidad de poder sobre la organización. El mapa del poder en la organización queda configurado en función de los objetivos alcanzados por cada participante o grupo de participantes. La capacidad de influencia que esos actores ostentan puede determinar que sus expectativas acaben convirtiéndose en acciones de la organización. Entonces, ese participante o coalición de participantes es quien tiene el poder o mayor poder en la organización. En nuestra investigación, y para esos actores, la demanda se corresponde con la expectativa que posee cada individuo o grupo de actores y la oferta consiste en la capacidad de influencia para lograr esas expectativas. El poder consiste en “la capacidad de las personas o grupos de obtener para sí productos valiosos a partir de un sistema en el que otras personas o grupos buscan los mismos productos para ellas mismas” (Perrow, 1991, p. 317). El poder así definido es la habilidad de obtener lo que deseas cuando otros también lo pretenden, una situación que provoca en la organización la generación de “procesos múltiples de interacción, negociación, regateo, compromiso y sobre todo de conflicto entre grupos que compiten por el poder” (Jesús de Miguel, 1990, p. 77).

Las personas intentan imponer su interés al resto. La capacidad de dominar de unos individuos limita la posibilidad de influir de otros. La facultad de un individuo en imponer su voluntad al resto de personas determina su capacidad de poder sobre ellos. En ese sentido, John French y Bertram Raven (1979) estudian el poder como resultado de una influencia (pp. 150-187). Poder es el cambio producido en un contexto debido a la acción de esa influencia.

La idea del poder como capacidad de imponer la propia voluntad al comportamiento de otros individuos se encuentra en Max Weber (1947) cuando señala: “is the probability that one actor within a social relationship will be in a position to carry out his own will despite

resistance, regardless of the basis on which this probability rests” (p. 152). En ese caso, el poder se enmarca en el contexto de las relaciones sociales donde una persona puede ser capaz de imponer su voluntad al resto de individuos.

La definición de poder que se sigue en esta investigación es la utilizada por Henry Mintzberg (1992) respecto a la capacidad de influir sobre el comportamiento de la organización del sistema público de seguridad. En ese sentido, cada operador pretende alcanzar una mayor cuota de poder en la organización de la seguridad para, con ello, incrementar su influencia. Mintzberg denomina “juego” a las relaciones que, en el seno de la organización, se establecen entre los diferentes actores. El tipo de juego varía en función de las necesidades y de la capacidad de influir de cada operador. La naturaleza del juego puede variar según el participante y puede ser cordial o agresivo contra la organización. La finalidad que persigue cada participante del juego es lograr satisfacer su interés particular o colectivo, imponiendo para ello su voluntad al resto de operadores del sistema.

Siguiendo a Henry Mintzberg (1992), las relaciones de poder condicionan el comportamiento de los participantes, una influencia que puede afectar tanto a la demanda como a la oferta de seguridad pública. En el enfoque que se lleva a cabo en este trabajo, se tiene en cuenta al conjunto de operadores cuya influencia o “juego” puede afectar a la organización del sistema público de seguridad.

La Administración es la encargada de elaborar y desarrollar el sistema público de seguridad. Los participantes en ese sistema pueden ser internos y externos a la Administración. En esta investigación, los operadores internos son la autoridad política y aquellos que integran la estructura policial. Los participantes externos son los ciudadanos. Unos y otros influyen o intentan influir sobre la organización del sistema público de

seguridad, pudiendo afectar al tipo de demanda y al resultado de la oferta pública de seguridad.

Para Henry Mintzberg (1992) las influencias externas pueden proceder fundamentalmente de cuatro grandes grupos de participantes externos: los propietarios, los asociados, las asociaciones de empleados y los diferentes públicos que los rodean. Esos operadores conforman una coalición integrada por agentes externos “que no pertenecen a la plantilla de la organización pero que utilizan sus fuentes de influencia con el propósito de afectar el comportamiento de los empleados” (pp. 29 y 35).

En nuestro estudio, los participantes externos son los que no forman parte de la Administración, pero se relacionan con ella. Los ciudadanos son los participantes externos. Su objetivo es intentar influir sobre las políticas públicas de seguridad que tiene que desarrollar la Administración, pudiendo intervenir como proveedores y clientes de la organización. Los operadores externos, en tanto que proveedores y clientes, pueden actuar solos o asociarse para así intentar alcanzar una posición de ventaja ante la organización. El tamaño del participante, la clase de participantes y el interés del juego pueden influir en la organización. Cuanto mayor es el número de ciudadanos agrupados en torno a una asociación, mayor fuerza pueden tener ante la organización del sistema de seguridad. Henry Mintzberg (1992) considera que la coalición externa ostenta más poder cuanto más cercanos están los propietarios a la actividad de la organización, más concentrada está la propiedad, cuanto más esenciales son los recursos de que provee a la organización y cuanto más concentrados están proveedores y clientes (pp. 39-44).

Algunas asociaciones se crean para defender intereses particulares, mientras que otras presentan una finalidad social, pues buscan el interés colectivo. Algunas de esas entidades tienen determinada importancia social y, por su prestigio, pueden influir sobre la

organización. También existen entidades que defienden intereses sectoriales mientras que otras pretenden representar al conjunto de la comunidad y se erigen como defensoras del interés público. Sin embargo, todas pretenden el mismo objetivo: influir sobre la toma de decisiones de las políticas públicas de seguridad.

En nuestro estudio, siguiendo a Henry Mintzberg (1992), los participantes internos son los empleados de la organización, que en nuestro caso es la autoridad política y la Policía, unos operadores que dan opinión a la vez que actúan de forma regular, determinando el resultado final de las medidas de seguridad (p. 29). La coalición interna trata de influir desde dentro de la organización del sistema público de seguridad desarrollando “intereses propios que dan forma a la organización” (Perrow, 1991, p. 16). La Policía explota el poder experto basado en el conocimiento sobre la materia para pretender mayor cuota de poder en el sistema de seguridad. De esa forma, basa su poder en las habilidades técnicas para realizar las funciones encomendadas. Los policías son los participantes profesionales del sistema público de seguridad y poseen el poder que le confieren sus habilidades y conocimientos, basando en ellas su capacidad de influencia. Los individuos que integran la organización policial también pueden pretender su propio beneficio. De esa forma, dentro de la organización policial, se encuentran distintos actores que pueden intentar conseguir una mayor cuota de poder. Así los policías pueden representar intereses distintos en función de su posición en la organización. También la Policía puede asociarse para intentar alcanzar algunas ventajas dentro de la organización. De esa manera, crea una coalición de intereses dentro de la organización. En palabras de Perrow (1991), la Policía son los profesionales que integran la organización del sistema público de seguridad e intentan construir “sus propios nidos en la organización” (p. 21).

Los partidos políticos son organizaciones formadas por individuos que se agrupan con el objetivo de alcanzar algún fin, y cuando logran el poder, se constituyen en autoridad política. La autoridad política es un participante interno en el sistema público de seguridad y, como tal, intenta influir sobre la organización del sistema. Cuanto mayor poder tiene la autoridad política mayor influencia puede alcanzar sobre la organización del sistema. Ese poder está determinado por su posición ante la distribución de los recursos y por disponer de privilegios legales. En principio, los políticos buscan en la gestión de las políticas públicas de seguridad el interés general.

Tanto en la coalición externa como en la coalición interna puede existir un sistema de control formal basado en órdenes, planes, organigramas y otro informal asentado en las tradiciones, creencias y mitos de la seguridad. Henry Mintzberg (1992) destaca el papel del “Director ejecutivo” como representación del poder formal en la coalición interna. El director transforma las demandas en directrices para la organización y puede ayudarse de “directivos intermedios” para llevar a cabo los fines propuestos. Los “operadores” son los que ponen en práctica las directrices recibidas, y pueden ser no cualificados, que se encargan de las tareas rutinarias, o profesionales, los cuales intervienen en base a sus habilidades y conocimientos. También puede haber “analistas de la tecnoestructura”, que son responsables de la coordinación y planificación, y “personal de apoyo” cualificado o sin cualificación. El personal de apoyo cualificado desempeña tareas de asesoramiento legal y cierta especialización, mientras que el personal de apoyo sin cualificación lleva a cabo trabajos sencillos.

Sobre la coalición externa e interna pueden actuar fuerzas no reguladas en la estructura formal. Así puede existir una red relacional al margen de esa estructura que provoca desviaciones en la conducta formal de ambos. De ahí que el funcionamiento real

pueda ir al margen de la norma establecida. A la hora de analizar el sistema de control en las relaciones que se establecen entre los participantes del sistema público de seguridad, tan importante es el estudio de su estructura formal como la comprensión de las relaciones informales que se producen. De esa forma, en las organizaciones pueden existir grupos formales y grupos informales de individuos. Los grupos formales suelen estar institucionalizados, son utilizados para la obtención de determinados fines y en ellos es más importante la finalidad que la afinidad, de modo que la aceptación orgánica del grupo reduce la necesidad de unidad ideológica. Los grupos informales, por el contrario, no están integrados en la estructura formal de la organización, lo que lleva a sus integrantes a crear un mayor vínculo afectivo y personal, pues la unión del grupo es un elemento importante de su existencia.

Tanto los grupos formales como los informales intentan influir sobre la política organizativa, pero los recursos y los medios utilizados son diferentes. La existencia de grupos informales puede contribuir o no a la unidad organizativa. Los grupos informales pueden ser muy útiles en aquellos aspectos donde la organización formal no llega o no lo hace con la suficiente eficacia. Esos grupos pueden proporcionar unidad formal mediante mecanismos informales de comunicación y cohesión. Sin embargo, los grupos informales también pueden aportar aspectos nocivos para la organización del sistema, ya que, cuando disienten de las directrices formalmente establecidas, pueden llegar con su acción u omisión a paralizarla o destruirla. Los grupos informales son útiles para la organización siempre y cuando estén controlados por ella. De ahí que, en ocasiones, y de forma encubierta, sea la propia organización quien articule en su seno a los diversos grupos informales.

La fuerza de los grupos depende de las características de su influencia. Su potencialidad en la realización de objetivos o como controladores de un sector importante de la organización del sistema de seguridad puede influir sobre la conducta de la organización.

En las organizaciones pueden incidir distintos tipos de poder. Tanto la coalición externa como la interna pueden emplear distintas formas de poder como mecanismo para influir sobre la organización del sistema público de seguridad. La forma de influir puede ser distinta según el participante que la aplique. La visión de John French y Bertram Raven (1979) sobre los tipos de poder constituye una herramienta interesante en esta investigación. Esos autores establecen cinco tipos de poder: el de recompensa, el de coacción, el legítimo, el de referencia o identificación y el de habilidad o conocimientos. Cada individuo o coalición de individuos puede ejercer uno o varios tipos de poder.

En la coalición interna, la autoridad política puede utilizar tres tipos de poder para influir sobre la organización del sistema público de seguridad: el poder legítimo, el de recompensa (basado en expectativas en la obtención de beneficios) y el coercitivo (sustentado en el miedo a ser castigado). La autoridad política utiliza el poder legítimo en base al poder formal asentado en el conjunto de leyes, normas, reglamentos, etc. Las prerrogativas legales constituyen una fuente de poder para la autoridad política. El sistema de influencia utilizado por la organización política es el de la autoridad que le confiere el ejercicio del poder político. Los políticos también pueden emplear el poder de recompensa para conseguir sus objetivos en la organización del sistema. La autoridad política puede premiar determinados comportamientos o acciones llevados a cabo por los integrantes de la organización. Esa capacidad de recompensa es un mecanismo de influencia basado en la posibilidad de satisfacer determinadas expectativas. Así, los políticos pueden ejercer su poder de recompensa hacia los ciudadanos al satisfacer sus demandas y sobre la organización policial

al premiar ciertos comportamientos o actitudes de la Policía. La autoridad política también puede utilizar la coerción como mecanismo de influencia. La amenaza del castigo, otra herramienta de poder, puede recaer sobre los policías a modo de sanción o sobre los ciudadanos al ignorar sus necesidades de seguridad. Como se ve, la autoridad política puede utilizar distintas forma de poder para influir sobre cada uno de los operadores en el sistema público de seguridad. Su objetivo es controlar el tablero de juego de la demanda y la oferta pública de seguridad.

El gobierno es el mecanismo de poder que utiliza la organización política para influir sobre el sistema. Su ejercicio está sustentado en leyes que son elaboradas, suprimidas y modificadas por los políticos, los cuales tienen la legitimidad para hacerlo. Incluso la autoridad política puede llegar a utilizar las leyes como mecanismo de control social. De esa forma, el poder que pueden tener los ciudadanos y la Policía puede variar conforme a la voluntad de la autoridad política en el gobierno.

La autoridad política, para garantizar su posición de poder, puede crear en la organización policial sistemas de control interno, de carácter personal y burocrático, que aseguren su capacidad de influencia. El sistema de control de carácter personal se basa en el contacto directo entre participantes y el burocrático se sustenta sobre el conjunto de normas que afectan a esos participantes.

La autoridad política también ejerce el control sobre los recursos de la organización policial, decidiendo la cuantía, la distribución de los mismos y su finalidad. En general, la toma de decisiones implica poder por parte de quien tiene autoridad para decidir y los recursos públicos son un bien escaso que, en manos de la autoridad política, puede ser utilizado como una herramienta de poder. Gerhard Lensky (1993) considera que existen

individuos que tienen poder y otros que no lo tienen, siendo la desigualdad en la posesión de bienes escasos lo que produce esa diferenciación (p. 30). Poder y desigualdad son dos conceptos relacionados e inseparables en las relaciones sociales.

En la coalición interna, la organización policial puede utilizar el poder legítimo, el de recompensa y el coercitivo. La Policía puede ejercer el poder de coacción sobre toda la sociedad para alcanzar sus objetivos y para hacer cumplir la ley¹². Para Diego Torrente (1994), la organización policial tiene el uso legítimo de la fuerza para modificar el comportamiento y la conducta de los ciudadanos (p. 101). El miedo a la sanción es una herramienta de poder en manos de la Policía. El elemento coercitivo es un potente instrumento de control interno y externo de la Policía. En el ejercicio de ese control interno la organización policial pretende asegurar su capacidad de influencia.

Las leyes son el medio que dota de poder legítimo a la Policía en sus actuaciones, aunque también delimitan su ejercicio. Las leyes son un elemento de poder y de protección para la Policía, los ciudadanos y los políticos. La ley confiere poder a quien tiene la capacidad de hacerla cumplir, pero también sirve de instrumento protector al policía, a los ciudadanos y a los políticos frente a la arbitrariedad en su uso o ante determinados comportamientos o reclamaciones. Así, la ley se convierte en un elemento de poder a la vez que en un instrumento de protección frente al poder. El acatamiento del ordenamiento

¹² En el caso español, el papel de la Policía en la comunidad y su capacidad para ejercer el uso legítimo de la fuerza en el desarrollo de esa función se encuentra en el preámbulo de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: “la Ley pretende ser el inicio de una nueva etapa en la que destaque la consideración de la policía como un servicio público dirigido a la protección de la comunidad, mediante la defensa del Ordenamiento Democrático. A través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se ejerce el monopolio, por parte de las Administraciones Públicas, del uso institucionalizado de la coacción jurídica, lo que hace imprescindible la utilización de armas por parte de los funcionarios de policía. Ello, por su indudable transcendencia sobre la vida y la integridad física de las personas, exige el establecimiento de límites y la consagración de principios, sobre moderación y excepcionalidad en dicha utilización, señalando los criterios y los supuestos claros que la legitiman, con carácter excluyente”.

jurídico es un mecanismo de protección utilizado por la Policía como contrapeso al abuso de poder y frente a las presiones externas.

Por otro lado, la Policía también emplea el poder de recompensa para gratificar determinadas conductas dentro de la organización policial y para premiar ciertas actitudes de los ciudadanos hacia la Policía. A través de ese tipo de incentivos, la organización policial pretende establecer adhesiones a la vez que aleccionar sobre futuros comportamientos y sus consecuencias.

Sobre la organización policial confluyen las expectativas o demandas del resto de participantes y es la encargada de concretar la oferta de servicios policiales de seguridad. Ese aspecto le confiere un importante papel en la organización del sistema público de seguridad. Por eso, los distintos operadores pueden pretender hacerse con la propiedad de la organización policial. Según Henry Mintzberg (1992, pp. 37-38) hay cinco tipos de propiedad distintos en una organización: Personal (cuando el poder de la organización lo ostentan de forma personal una o pocas personas); Institucional (cuando la propiedad de una organización lo posee otra organización o se halla integrada dentro de la primera como una de sus ramas o áreas de dominio); Dispersa (cuando muchos individuos son los propietarios de la organización); Cooperativa (cuando los empleados, clientes o proveedores son los propietarios); y las que carecen de propietario o son de difícil identificación (como las universidades privadas, las instituciones de caridad, ONG, etc.).

Los propietarios son aquellos individuos “con influencia que poseen el título legal de propiedad de la organización” (Mintzbert, 1992, p. 37). El título de propietario se apoya sobre una base legal. El propietario con mayor capacidad de influencia tiene más posibilidad de que su demanda coincida con la oferta de la organización. A mayor dispersión de la

propiedad de la organización, menor capacidad de influir sobre sus decisiones. Cuando sólo hay un propietario, el grado de control sobre la organización es mayor que cuando el número de propietarios es superior. Según Henry Mintzberg (1992), el grado de control de los propietarios aumenta conforme disminuye su número y mayor es su compromiso con la organización (pp. 38-39). Ese grado de compromiso con la organización puede variar entre autoridad política, Policía y ciudadanos. El compromiso de la autoridad política puede estar condicionado por la temporalidad en el cargo. Ese carácter provisional puede debilitar su posición de propiedad ante la organización. Además, el compromiso de la Policía puede variar en función de su motivación. Aspectos como el salario, la función a desempeñar, el cargo, las perspectivas personales de ascenso, las relaciones personales y profesionales dentro de la organización determinan el grado de motivación de los policías. El compromiso de los ciudadanos puede depender de su capacidad de influir en la política pública de seguridad. Así, suele aumentar su interés por participar en la organización del sistema público de seguridad cuando comprueban que esta tiene en cuenta sus demandas. Esa relación entre compromiso con la organización y búsqueda particular de beneficio está perfectamente reflejada en la obra de Henry Mintzberg.

En la coalición externa, los ciudadanos pueden emplear el poder de recompensa y el poder referente para intentar influir sobre el sistema público de seguridad. El primero, con mayor capacidad de presión, está basado en el voto y el segundo, en la identificación con quien ejerce la acción. Los ciudadanos utilizan como sistemas de control el personal y el burocrático. En los sistemas democráticos, la soberanía reside en los ciudadanos. El voto es un instrumento de poder que tienen los ciudadanos para influir sobre la seguridad y también de presión ante los políticos para lograr que sus intereses coincidan con los fines establecidos en el sistema público de seguridad.

El poder de los políticos empieza y termina en cada legislatura. Los políticos deben revalidar su poder cada cierto tiempo ante la ciudadanía, que puede decidir apoyarlos o no con su voto. Los ciudadanos solo pueden ejercer su poder a través del voto cuando el gobierno decide convocar elecciones o cuando, conforme a la ley, corresponde convocarlas. El poder del voto es inexistente entre elecciones y los políticos lo son mientras los ciudadanos les voten.

Además del voto, los ciudadanos también tienen la posibilidad de influir sobre la seguridad mediante sus reclamaciones, que pueden dirigir tanto a la Policía como de forma directa a los políticos. En función del tipo de reclamación realizada, el volumen de reclamaciones sobre una misma situación y de las características del requirente puede variar la capacidad de influir tanto sobre la Policía como sobre los políticos.

Los contactos que en el marco del sistema público de seguridad establecen los distintos participantes entre sí se basan en relaciones de poder. Sin embargo, tanto en la coalición interna como en la coalición externa existen límites al ejercicio de ese poder. El poder limita al poder. De esa forma, entre los distintos participantes, se establecen elementos que regulan la capacidad de influir entre ellos. Por eso, en el juego de intereses que se establece entre los operadores del sistema existen contrapesos del poder.

2.3.2 Los operadores del sistema público de seguridad: autoridad política, Policía y ciudadanos

En la sociedad existen redes sociales de control. El individuo, la Policía, las instituciones y los agentes sociales son elementos de creación e interrelación de mecanismos de control,

pues definen lo que es el orden y denuncian las conductas que se desvían de ese orden socialmente establecido y que son calificadas como conflicto o problema social¹³.

Una vez definido lo que es una conducta “normal”, todo aquello que se aparte de esa normalidad es considerado como una amenaza individual o colectiva. Por eso, la sociedad genera sistemas de alarma contra esas amenazas que alteran la normalidad (Goffman, 1979).

Una determinada situación se convierte en un problema de seguridad cuando los operadores que intervienen en la definición del conflicto lo califican como tal. Los distintos operados del sistema de seguridad definen qué se entiende por orden y qué es considerado desviado, y deciden sobre qué comportamientos sociales debe actuar la Administración. Sin embargo, el concepto y la necesidad de seguridad difieren de unas personas a otras. Así, el grado de seguridad puede ser considerado adecuado o insuficiente, por lo que resulta difícil satisfacer las necesidades individuales. Lo que es seguro para unos individuos tal vez sea una amenaza para otros. De ahí que, para entender las políticas públicas de seguridad, sea importante conocer quién define lo que es o no un problema de seguridad. La respuesta nos señala qué actores son los que participan en esa definición, cuáles son sus demandas y la capacidad de influir de cada uno de ellos en las políticas públicas de seguridad.

La organización política y la organización policial son estructuras de poder orientadas a alcanzar determinadas metas. Ambas son grupos de individuos que se organizan conforme a sus funciones, distribuyen tareas e intentan actuar con principios racionales y controlar su entorno. Las metas organizacionales determinan las funciones a desempeñar para la

¹³ El construccionismo entiende los problemas sociales como una elaboración social en tanto que son definidos por la colectividad. La comunidad establece lo que es un problema social. En esa definición del problema, los distintos actores sociales tienen diferente capacidad de influencia. De hecho, los grupos con mayor poder tienen mayor capacidad para imponer su definición de problema social.

consecución de determinados objetivos. Según las metas, varían las tareas realizadas o por realizar, las cuales condicionan el tipo de técnicas a emplear.

La estructura de la organización varía, entre otras cosas, en función de los objetivos deseados, las tareas diseñadas y las técnicas empleadas¹⁴. Las técnicas son instrumentos utilizados en el desarrollo de unas tareas destinadas a alcanzar algún fin. Una misma organización puede utilizar a lo largo de su estructura distintos tipos de técnicas. No obstante, cabe señalar otro aspecto interesante de las metas como es su componente cultural. Ambas organizaciones pueden utilizar las metas para crear cultura de grupo. La persecución de un fin puede imprimir rasgos propios a la organización que la pueden diferenciar del resto de organizaciones. La meta puede servir para establecer una forma particular de conducta organizativa. El recurso de la persecución de fines o metas puede ser utilizado para crear o fortalecer lazos entre los individuos que integran la organización¹⁵.

Tanto la Policía como la organización política son instrumentos sociales y como tales reflejan los flujos relacionales de la sociedad. Las personas pueden utilizar las organizaciones para obtener cosas a la vez que las organizaciones se pueden servir de los individuos para asegurar su existencia. Las organizaciones, toda vez que forman y conforman la sociedad, deben adaptarse a los cambios sociales, que por supuesto pueden ser provocados desde dentro, pues en gran medida son las propias organizaciones las que determinan esas “nuevas necesidades”.

¹⁴ La escuela tecnológica o teoría de la contingencia clasifica a las organizaciones en función del tipo de trabajos que realizan. La estructura organizativa depende de la tarea a realizar y la meta prevista. El término tecnología hace referencia al estudio de las tareas o metas y no a aparatos que potencien la eficacia en el trabajo.

¹⁵ La cultura organizativa no es neutral, sino que busca un fin determinado. Las organizaciones son fuentes de símbolos detrás de los cuales existe una clara intencionalidad. Los símbolos no son propiedad de la organización, sino que, en ocasiones, son construcciones realizadas para fuera. Existen símbolos deseables y otros que no lo son. La organización tiene mayor facilidad para cambiar los símbolos no deseables cuando estos son creados en su seno. Puesto que los símbolos pueden llegar a convertirse en mitos, a la organización le cuesta más modificar los mitos. En ese caso, es necesaria una profunda transformación de la propia organización.

En el caso de la Policía y la organización política, las nuevas tendencias y necesidades de la sociedad se pueden reflejar en el seno de sus organizaciones. Sin embargo, ambas presentan problemas en caso de poca o nula adaptabilidad a los nuevos requerimientos sociales, es decir, cuando el entorno cambia más rápidamente que la organización. En el caso de un entorno con permanentes cambios, las rigideces en la organización pueden dificultar su acondicionamiento al medio. Así, cuando el entorno exige flexibilidad para una rápida adaptación, la rigidez de la estructura puede impedir la consecución de una mayor eficacia y provocar problemas en la organización.

La complejidad organizativa debe coincidir con la diversidad del medio. En caso de no coincidencia, la organización o pierde capacidad adaptativa, si es menos compleja, o recursos, si su grado de complejidad excede a sus necesidades respecto al entorno. El medio depende de la organización de igual forma que esta se adapta a él. Así, la adaptación al medio resulta ser un condicionante de la permanencia de la organización. En ese sentido, la teoría del darwinismo social o de la supervivencia del más apto establece que sólo unos pocos implicados en la lucha por la existencia pueden alcanzar el éxito mientras que el resto son eliminados. En nuestro caso, aunque tanto la organización policial como la política puedan disponer de mecanismos para alcanzar el éxito, no controlan todas las condiciones que determinan el triunfo o el fracaso. El periodo de adaptación a los cambios sociales es uno de esos elementos de difícil control por ambas organizaciones, en parte debido a la rigidez en sus estructuras de funcionamiento.

La organización política y la organización policial son organizaciones burocráticas¹⁶. La burocracia puede servir a la élite política y policial como mecanismo de control sobre la

¹⁶ El exceso de burocracia en la organización es utilizado con frecuencia cuando las cosas no acaban de funcionar. La burocracia es blanco de continuas críticas debido a la rigidez que imprime a la organización, la estricta disciplina interna exigible a los individuos que la integran y el excesivo número de trámites que genera.

sociedad, la Policía y los propios políticos. De esa forma, un reducido número de personas puede dirigir los destinos políticos, sociales y económicos del conjunto de la sociedad, unos destinos, en ocasiones, ignorados e incluso no deseados por el resto de la comunidad.

La organización policial y la organización política son instrumentos de poder en manos de un reducido grupo de individuos que dirigen ambas organizaciones. En ellas se establecen relaciones de poder con la intención de controlar el medio sobre el que actúan. Ambas organizaciones son utilizadas como instrumentos de dominación a través de los cuales algunos individuos pretenden ejercer su influencia sobre el sistema. Puede decirse que la posesión del poder da autoridad para hacer determinadas cosas. De esa forma, la Policía es una organización con poder que puede utilizar su autoridad para controlar a la población e influir sobre los políticos conforme a sus habilidades y conocimientos de seguridad. Igualmente, los políticos usan la autoridad que les confiere el poder de representación para intentar imponer sus decisiones al resto de la sociedad y a la organización policial.

Entre los operadores de la seguridad, se pueden producir múltiples interacciones que dan lugar a una gran variedad de influencias, a veces contradictorias, que afectan el sistema público de seguridad. Es decir: las limitaciones legales, las directrices políticas, las acciones judiciales, las intervenciones de distintos departamentos de la Administración, las demandas de los grupos de interés o ciudadanos establecen relaciones entre los participantes del sistema que pueden repercutir en la concreción de las políticas de seguridad. Así, por ejemplo, mientras los políticos pueden utilizar la jerarquía policial para desarrollar su influencia sobre la Policía, los jueces pueden condicionar a la organización policial a través de sentencias o advertencias sobre su actuación (Westley, 1970). Mientras los ciudadanos pueden presionar a

Charles Perrow (1991, p. 57) señala otra importante crítica a la burocracia cuando indica que pone a disposición de pocos individuos los recursos necesarios que determina la existencia de la mayoría.

los políticos a través de la movilización del voto y las encuestas de opinión, los grupos de interés pueden intentar influir sobre la Policía y los políticos a través de sus continuas demandas sectoriales. De esa forma, los actores en la organización del sistema público de seguridad plantean sus propios intereses, que se pueden convertir en metas a realizar a través de las políticas públicas de seguridad, aunque su proceso de definición puede ser complejo.

La negociación entre los participantes puede ser conflictiva cuando lo que se defiende son intereses contrapuestos. De esa forma, el resultado desembocaría en el establecimiento de metas ambiguas que afectan a la efectividad de las políticas públicas de seguridad.

Aunque en este trabajo no se considera la influencia de la organización judicial sobre la organización del sistema público de seguridad, sí cabe señalar la relación existente. Así, por ejemplo, la interpretación que hacen los jueces de la aplicación de la ley por parte de la Policía en sus intervenciones puede influir sobre la organización policial y extenderse sobre la organización política cuando desde el poder judicial se paralizan, corrigen o anulan normas o leyes aprobados por los políticos. De esa forma, la justicia es observada por el resto de operadores en el sistema público de seguridad como una amenaza a la vez que como un respaldo a su actuación. Los jueces, al intervenir sobre las acciones desarrolladas por los participantes, dan lugar a conflicto en el marco de las relaciones que se establecen en el sistema público de seguridad. El examen escrupuloso de las actuaciones policiales, políticas y ciudadanas conforme a la ley puede ser visto por algún participante como un elemento de rigidez, una restricción burocrática a su actuación que, según esos actores, afecta a la eficacia del sistema de seguridad.

La autoridad política

El concepto de partido político es móvil, ya que varía a lo largo del tiempo, siguiendo los pasos de una sociedad en continua evolución. Ante la gran variedad de partidos y las diferencias que presentan en unos y otros países y en unas y otras épocas, es necesario encontrar una definición más o menos consensuada del concepto.

En palabras de Ramón Cotarelo (1996), partido político es “toda asociación voluntaria perdurable en el tiempo, dotada de un programa de gobierno de la sociedad en su conjunto, que canaliza determinados intereses sectoriales y que aspira a ejercer el poder político o a participar en él” (p. 14). De dicha definición se desprende que son asociaciones de individuos que, voluntariamente, se dotan de una organización que les sirva para la consecución de determinados fines.

Los partidos políticos aparecen a comienzos del siglo XIX en Inglaterra en un marco de ruptura con el pasado y quiebra de la sociedad tradicional y el tránsito a la sociedad industrial¹⁷. Con el derrumbe de la sociedad tradicional, aparecen nuevas necesidades sociales inherentes a otro modo de organización basado en una mayor libertad individual y una forma distinta de contemplar al hombre, como individuo con una serie de derechos. Ante esa nueva situación, se hace necesaria la elaboración de sistemas o mecanismos que relacionen a la sociedad civil con el Estado. En ese contexto, aparecen los partidos políticos como instrumento de conexión entre ambos.

¹⁷ El origen de los partidos políticos genera una gran discusión entre los estudiosos del tema a la vez que da lugar a una abundante literatura. Como indica Cotarelo (1996), resulta complicado elaborar una teoría general única sobre el origen de los partidos políticos. Actualmente, el debate se circunscribe al periodo comprendido entre finales del siglo XVIII y comienzos del XIX en Inglaterra y en los Estados Unidos de Norteamérica. En el caso español, en 1850, por medio de una Real Orden de Sartorius, se emplea por primera vez el término “partidos legales”, expresión que alude a aquellos partidos que respetan el trono de la reina Isabel II y la Constitución del Estado.

El origen de los partidos políticos se encuentra en la inclusión de la contracción de clase burguesía-proletariado en el seno de las formas colectivas de participación en el desarrollo del proceso político. Para Hans Daalder (citado en LaPalombara y Weiner, 1972, p. 43), los partidos políticos modernos proceden del vientre de la Revolución Industrial. Los partidos políticos surgen en el seno de los Estados liberales y, en tanto que entidades complejas, nacen en la sociedad al margen del Estado y como medio de conexión entre ambos. Con el tiempo, un gran número de sus funciones se constituyen en pilares de la existencia del propio Estado. De esa forma, conforme se propaga el principio democrático, los partidos se convierten en puntales de la democracia moderna, jugando un fundamental papel en la concreción del Estado democrático. Como parte de él, se configuran como elementos esenciales de la democracia constitucional. La importancia de las organizaciones políticas se extiende no solo al mantenimiento de la democracia, sino al mismo funcionamiento del Estado. Así, en los regímenes democrático-liberales, los partidos políticos acaban por dominar la actividad política del Estado.

Los partidos políticos tienen ánimo de permanencia y la continuidad en el tiempo constituye el requisito existencial de la organización. Para perpetuarse, adaptan sus formas y mensajes a las nuevas necesidades. Así, con el paso del tiempo, las formaciones políticas se resitúan conforme a los cambios que se producen en la sociedad. En ese sentido, los cambios sociales pueden obligar a los partidos a adaptarse a las nuevas realidades y a redefinir su propia razón de ser. Solo de esa manera los partidos políticos se pueden mantener en el tiempo. En ese intento de perpetuarse, cada vez más, en dichas formaciones el componente ideológico va dando paso a un pujante sentimiento utilitarista, es decir, optan por dar una imagen útil de la organización. Por ello, en su pretensión de continuidad, se establecen directrices políticas guiadas por el sentido práctico. En ello influye la creencia de que la

mayoría de ciudadanos no apoya a partidos poco influyentes, ya que buscan rentabilizar su apoyo a través de formaciones decisorias.

Los partidos, al contemplar una misma realidad social de forma distinta, construyen planteamientos políticos diferenciados, que son los que distinguen a una formación de otra. Los partidos incorporan en sus planteamientos diferentes visiones de lo que es para cada uno de ellos el interés general. Para Edmund Burke (1934, pp. 80-82), el control del poder del Estado es lo que lleva a incorporar el interés general al mismo principio particular. De esa forma, los partidos recogen en sus posicionamientos políticos el supuesto interés general para convertirlo en interés particular de la formación política. Las organizaciones políticas intentan consolidar la relación interés general – partido – interés particular para aparecer ante la sociedad como imprescindibles. Así, el carácter de defensores de intereses generales es utilizado por la formación política como estrategia para su propia legitimación.

Los partidos políticos adoptan y defienden intereses preexistentes en un sector o sectores de la sociedad. Ese posicionamiento de defensa de intereses es lo que otorga a los partidos el carácter de representación en el marco social y político. Los partidos políticos aglutinan parte de las opiniones existentes en la sociedad en un número determinado de opciones políticas. De esa forma, las organizaciones políticas canalizan el pluralismo social en pluralismo político. En una sociedad plural existente múltiples corrientes de opinión. La diversidad social da lugar a diferentes posicionamientos de los individuos frente a aquello que les rodea. Los partidos políticos recogen aquellos posicionamientos, aglutinándolos en opciones políticas concretas. Los partidos pretenden aparecer como el reflejo del pluralismo social, de ahí su intento de transformar el pluralismo social en pluralismo político. Y, puesto que los partidos políticos no pueden entenderse al margen de la sociedad, la política interviene en distintos aspectos de nuestra vida social y en las relaciones propias de la

actividad societaria. En nuestro caso, esa relación entre política y sociedad se puede observar en la Constitución Española de 1978, en cuyo título preliminar establece que los partidos políticos concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política.

A la hora de intentar determinar las funciones de los partidos en las sociedades contemporáneas, debemos considerar el modelo de régimen político existente. Esta tesis se sitúa en el marco de los regímenes pluralistas liberales, asumiendo la gran variedad de funciones que en tales regímenes realizan los partidos políticos. En el seno de la democracia, los partidos desempeñan una serie de funciones parecidas aunque ambiguas. Según Franz Neumann (1957), aunque, por un lado, los partidos políticos proyectan los intereses particulares como intereses generales, por otro, impiden que esos intereses particulares subyuguen a los generales (p. 13). De ahí la ambigüedad de una de sus funciones principales: la de servir de medios de transmisión de las demandas y apoyos de los ciudadanos. Para David Easton (1965), los partidos dirigen las demandas ciudadanas hacia unos poderes públicos preocupados por la supervivencia del sistema.

Los partidos políticos realizan una serie de cometidos que proceden de su relación con la sociedad, de su propia dinámica interna y de la interacción con los diversos órganos del Estado. Se constituyen como mediadores entre la sociedad civil y el Estado, trasladando el pluralismo social a las instituciones. Según Manuel García Pelayo (1986), las organizaciones políticas se constituyen en mediadores entre los representados y los representantes, así como en elementos de mediatización entre ambos (p. 83). También movilizan a la sociedad para su participación e integración en el proceso democrático. Para ello, disponen de los medios de eficacia y durabilidad necesarios que asegura la participación y movilización de la comunidad. De esa forma, pueden convertirse en los instrumentos más importantes de

movilización de la sociedad, actuando como canales de transmisión. Por un lado, transmiten a las instituciones las diversas propuestas que reciben de los ciudadanos, dando lugar a acciones políticas concretas, y, por otro, se comportan como canales de provocación de antiguas o nuevas demandas sociales.

Los partidos políticos intentan satisfacer las demandas formuladas por ciertos sectores de la comunidad a la vez que crean nuevas demandas acordes con los productos por ellos ofertados. En un intento de maximizar beneficios, los partidos pueden actuar como “political enterprises”, satisfaciendo las demandas de ciertos sectores sociales a la vez que crean necesidades nuevas a satisfacer por su propia oferta política. A las organizaciones políticas les interesa que las necesidades creadas por ellas sean asumidas como propias por el conjunto de los ciudadanos. Esa situación es una adaptación de los partidos a los cambios del medio y un intento de sobrevivir al mismo, de mantenerse como organización en el seno de la sociedad. De esa forma, los partidos son recolectores, transformadores y vendedores de las necesidades de la sociedad.

Los problemas que afectan a la sociedad son complejos. Mediante una relectura de las necesidades sociales, los partidos concretan y redefinen los problemas en un intento de hacerlos entendibles por la comunidad. En ese sentido, recogen las múltiples y diversas demandas de los ciudadanos y llevan a cabo una reformulación de los intereses sociales.

En los regímenes democráticos actuales, los ciudadanos eligen a sus representantes a través de elecciones democráticas. Los representantes políticos elegidos conforman la autoridad política que, en torno a unos grupos políticos, son los encargados de formar el gobierno o la oposición a ese gobierno. El grupo o grupos políticos que conforman el gobierno orientan el destino de la sociedad a la que gobiernan conforme a su programa

político. El gobierno puede estar sustentando por uno o varios grupos políticos. La relación entre esos grupos políticos y los partidos políticos de donde surgen es total, de forma que la vinculación del gobierno con esos partidos es absoluta, de modo que el gobierno realiza la política que le dicta el partido o partidos políticos que le sustenta.

En las democracias contemporáneas, algunos partidos políticos alcanzan tal cuota de poder, que pueden quebrar la institucionalización de la separación de poderes. Según Franz Neumann (1957), el partido o partidos que apoyan al gobierno pueden imponer sus decisiones al legislativo y al ejecutivo (p. 261). En esa situación, el gobierno está prisionero del partido o partidos políticos que le sustentan. A través de la relación de dependencia entre gobierno y partido este suele dirigir la acción parlamentaria de sus diputados. El partido regula a través de sus estatutos la acción política de sus cargos electos. En los reglamentos internos queda articulada la vinculación entre la formación política y diversos grupos institucionales. La actuación de estos grupos viene determinada por las instrucciones recibidas desde los órganos de gobierno del partido. El parlamentario aparece como “un simple intermediario técnico-organizativo dentro del partido ante el que en caso de conflicto tiene que doblegarse” (Jürgen Habermas, 1969, pp. 223-224). Habermas indica la existencia de un mandato imperativo que, desde el partido, impone al representante institucional su obligado cumplimiento. Los cargos públicos contemplan la sumisión de su posición de representante de la ciudadanía en beneficio de la doctrina de partido. La relación representante-partido “está presidida por una férrea disciplina castrense” (Torres del Moral, 1982, p. 17). Los representantes públicos del gobierno, en lugar de representar al pueblo, representan al partido que les ha elegido. De esa forma, las autoridades políticas elegidas por los ciudadanos se deben a las directrices del partido por el que han sido elegidos. Con ello, el pensamiento de unos representantes que actúan de forma independiente “queda reducido a una hipótesis marginal, casi límite, y más bien ha desempeñado en la Teoría Política el papel

de modelo ideal, en el sentido weberiano de la expresión, que, como tal, no se ha realizado nunca en la vida política” (Torres del Moral, 1982, p. 16). El carácter independiente del representante respecto al partido apenas ha existido. Así, el partido se convierte en el representado y la representación del ciudadano cede ante la representación del partido. Con ello, la partidocracia se convierte en la base del funcionamiento real de la representación política¹⁸. A la vez que los representantes se independizan de sus electorales, se convierten en meros instrumentos de los partidos y los grupos parlamentarios. El grado de dependencia del representante respecto al grupo y de este ante el partido es absoluto. El grupo parlamentario se convierte en correa de transmisión del partido político en la cámara. La toma de decisiones, en lugar de corresponder al representante, recae en el partido. Con ello, tal y como indica Torres del Moral (1981), el partido, a la vez que influye sobre la sociedad, fuera de los órganos estatales, también la está gobernando desde dentro de ellos (pp. 56-66).

Las organizaciones políticas son burocráticas¹⁹. Los partidos políticos son grandes organizaciones complejas que pueden mostrar un nivel y forma variable de burocratización. Cuando la eficacia es el fin único y último de la organización, el modelo ideal es el burocrático racional-legal. Sin embargo, en los partidos políticos no encuentra cabida un modelo ideal de burocracia racional-legal basado en un trato igualitario entre los miembros

¹⁸ La designación por parte del partido político de los integrantes de la lista electoral condiciona la futura actuación del representante público. La elaboración de listas cerradas donde el partido se convierte en el órgano decisorio y donde los ciudadanos no pueden opinar es la herramienta utilizada por la organización política para adecuar la actuación de los representantes políticos a las directrices del partido. La amenaza de una futura no inclusión en la próxima lista electoral y la posibilidad de introducir a otros individuos fieles a las consignas partidistas coarta tanto la opinión como la actuación de los representantes.

¹⁹ Max Weber, en *The Theory of Social and Economic Organization* (1947) y en *Essays in Sociology* (1946), establece el origen y los pilares de la burocracia tradicional. Con posterioridad, aparece en el estudio de las organizaciones un modelo basado en comportamientos racionales desarrollados en un marco de legalidad. Max Weber y Chester Barnard son los dos teóricos que dominan el área de la teoría organizacional, representando cada uno de ellos modelos diferentes. Tanto la escuela institucional como la escuela de la toma de decisiones o la de las relaciones humanas, deben mucho a los trabajos de Barnard de 1938. Para Barnard, las organizaciones son sistemas cooperativos que, debido a su propia naturaleza, no puedan dejar de serlo. En las organizaciones, la cooperación rebasa los límites de las normas formales y, en general, beneficia a los fines de la institución. Mientras, para Barnard, la cooperación es el rasgo fundamental de las organizaciones, Weber lo rechaza, dada la obligación a cooperar en función de factores tales como la jerarquía de autoridad.

de la organización, un marco legal de obligado cumplimiento para los integrantes de la formación, donde la organización prevalece sobre los individuos, la formación es contemplada como único requisito a la hora de ocupar un puesto y donde se desarrolla un control de la productividad a través de un diseño riguroso del trabajo. En cierta medida, las externalidades propias de la organización política, sus cambios continuos como mecanismo de permanencia, adaptación o conquista del entorno y el carácter de los individuos que la componen pueden hacer poco viable una organización estrictamente racional-legal. En tal sentido, la racionalidad limitada aparece como una matización del modelo burocrático.

La Policía

El término Policía tiene origen griego y alude a la situación de orden en la “Polis” o ciudad griega. El origen de los cuerpos policiales es controvertido y existen distintas fechas según los autores. No obstante, se puede asumir, como periodo aproximado, que la Policía surgió entre finales del siglo XVI y principios del XVII.

Desde su inicio se entiende como la organización encargada de garantizar la seguridad en el territorio. La Policía nace como un cuerpo militarizado. Sus miembros forman parte de una estructura jerárquica y la cadena de mando es incuestionable e inviolable. Así, la subordinación al mando se conforma como una herramienta de poder y control sobre la organización.

Siguiendo a Albert Reiss (1983), la Policía nace para proteger el statu quo vigente (pp. 200 y 201). Antes de la aparición de la Policía existían otras instituciones encargadas de velar por el mantenimiento del orden. En ese sentido, Manuel Martín (1990) resalta el papel

del Ejército y de la Iglesia como las organizaciones que realizaban funciones de Policía ante la ausencia de una organización policial (p. 7).

La definición de Policía es compleja debido a que es una organización heterogénea, de naturaleza diferente y con funciones distintas según el territorio. Encontrar hoy en día una definición que englobe al conjunto de policías es difícil. Esa dificultad puede radicar tanto en el diferente origen de las distintas policías como de su organización y funciones. El carácter civil o militar, la organización centralizada o descentralizada, una Policía democrática o inmersa en un Estado totalitario, hace que no exista un concepto único de la Policía. En ese sentido, Manuel Martín (1990) prefiere hablar de actividad policial, la cual actúa como freno a comportamientos o actitudes de las personas que puedan perjudicar la buena convivencia en la comunidad (p. 96).

La Policía es una organización pública encargada del mantenimiento del Estado de Derecho. Es la responsable de garantizar la seguridad ciudadana y salvaguarda la prestación de otros derechos sociales. Seguridad y derechos son ejes fundamentales de la acción policial. En ese mismo sentido, en la recomendación 10 (2001) del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre Código Europeo de Ética de la Policía que se aplica a las fuerzas o servicios públicos de policía que ejercen su función en un sociedad democrática y cuyo principal objetivo es “garantizar el mantenimiento del orden en la sociedad civil” estando para ello “autorizados por el Estado a utilizar la fuerza y/o poderes especiales para alcanzar este objetivo”, se establecen como principales metas de la Policía:

“a. Garantizar el mantenimiento de la tranquilidad pública, el respeto de la ley y del orden en la sociedad.

b. Proteger y respetar las libertades y derechos fundamentales del individuo tal como son consagrados, principalmente, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

c. Prevenir y combatir la delincuencia.

d. Seguir el rastro de la delincuencia.

e. Facilitar asistencia y servicios a la población”.

Los policías atienden un gran número de situaciones diferentes. A pesar de la multiplicidad de acciones que realizan, la descripción que mejor puede definir a la Policía es la de una institución del Estado que, ante determinadas circunstancias, puede ejercer el uso legítimo de la violencia para mantener y asegurar el control social. Sin embargo, la Policía debe limitar el uso de la fuerza conforme a la ley. James Wilson (1968) diferencia entre el mantenimiento del orden y la aplicación de la ley (p. 17). Según indica, en la mayoría de los casos, la Policía precisa de un mayor consenso social cuando dedica su actividad a la aplicación de la ley; necesita legitimar el uso de la fuerza, en el ejercicio de su actuación frente a situaciones de peligro, a fin de contener el conflicto o suprimir el riesgo.

La acción de la Policía se rige por el marco jurídico que regula su actuación. La Policía tiene restringida su libertad de actuación a lo establecido en el ordenamiento jurídico; es decir, es una organización profesional especializada en hacer cumplir la ley²⁰. La norma, a la vez que circunscribe la actuación policial a determinados supuestos, sirve a la Policía de garantía frente a determinadas influencias. El acatamiento al ordenamiento jurídico es utilizado por la organización policial como protección frente a esas influencias. Los policías

²⁰ Una profesión es un grupo social organizado que ejerce el monopolio de una acción a través del control de los conocimientos asociados al ejercicio de esa actuación. Los miembros son expertos que ofrecen su producto a la sociedad. Las profesiones establecen su marco competencial, determinan la forma de acceso a la profesión, ejercen control sobre sus miembros y sobre su ámbito de actuación.

deben llevar a cabo las órdenes dadas por sus superiores excepto en el caso que de estas sean manifiestamente ilegales. Como establece la resolución 690 (1979) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en su Declaración sobre la Policía, “el funcionario de Policía debe ejecutar las órdenes legales reglamentariamente formuladas por sus superiores jerárquicos; se abstendrá siempre de ejecutar cualquier orden que él sepa o deba saber que es ilegal”.

La Policía es una organización que trabaja en un entorno complejo, desorganizado, cambiante y conflictivo, por la posibilidad de que se generen riesgos. El trabajo policial es complicado, ya que, en un breve espacio de tiempo y con escasa información, se debe valorar el tipo de conflicto y el grado de amenaza social que representa, lo que lleva a que los policías respondan de forma ágil a situaciones que se producen en ese entorno. Así, el policía debe decidir en poco tiempo quién es la víctima y quién es el agresor y esa decisión puede afectar a las relaciones entre la Policía y la comunidad.

La improvisación forma parte del trabajo policial. A través de la improvisación, el policía adapta la demanda imprevista a las herramientas que dispone para encontrar una posible solución a esa necesidad. Sin embargo, a pesar de que la improvisación es un elemento común en su actuación, la Policía puede sufrir presiones hacia la burocratización. Las normas, los reglamentos, las directrices, los informes, los expedientes, los atestados, las hojas de servicio, etc., burocratizan la actuación policial. Otros elementos, como la relación con otros departamentos de la Administración u otras instituciones, la participación de los ciudadanos en las políticas públicas de seguridad o las características de la comunidad, también pueden conducir a la organización policial hacia el incremento de la burocratización. Así, a mayor conectividad de la Policía con otros departamentos de la Administración u otras instituciones, mayor necesidad de establecer canales burocráticos de relación e información.

A mayor implicación de la comunidad en la seguridad colectiva, mayor necesidad de establecer programas de distinto tipo relacionados con la gestión de la seguridad. De igual forma, tal y como señala James Wilson (1968), mientras que en una población pequeña los policías se ven obligados a tener que hacer de todo, conforme la población se hace más grande, se incrementa la especialización y la burocracia en la Policía.

La organización policial orienta a sus miembros y ejerce un control formal sobre ellos, durante toda su carrera profesional, que puede ser directo (a través de la jerarquía, las órdenes o la supervisión burocrática de las actuaciones) o indirecto (mediante el uso de valores o símbolos). En ese sentido, la formación puede servir de instrumento para introducir valores en los aspirantes a Policía. Los policías reciben formación continua desde el momento de su ingreso como aspirantes hasta que dejan de ocupar su plaza como agentes de la autoridad. De modo que la respuesta policial está condicionada por ese conjunto de patrones de comportamiento.

La Policía produce, desarrolla y modifica los valores que conforman la cultura de la organización, los cuales influyen sobre la actuación y el comportamiento de los agentes. Como señalan Peter Berger y Thomas Luckmann (1968), a través de la cultura organizativa es posible crear un orden colectivo donde se pueden transmitir pautas de comportamiento y formas de pensar.

Las organizaciones, conforme incrementan su complejidad, aumentan el número de reglas o normas para controlar su gestión interna. La Policía es una organización compleja sometida a numerosas reglas y normas que marcan el camino a seguir²¹. Jerome Skolnick (1966) indica la gran influencia que ejercen las reglas internas de la organización policial

²¹ Según el pensamiento estructuralista clásico, las reglas dirigen y controlan la conducta de los individuos. Al individuo se le dice cuál es la norma y este la cumple. Las personas conocen la jerarquía normativa y lo único que deben hacer es respetarla.

sobre la actuación de los agentes (p. 219), pues canalizan los esfuerzos de la organización policial a la vez que los limitan.

En la organización policial no todas las reglas están escritas. Las normas no escritas pueden adaptarse de forma más rápida a los cambios del entorno y son tan importantes como aquellas que forman parte de leyes o reglamentos escritos ²². En ese sentido, la conducta policial está regulada tanto por un conjunto de procedimientos formales como por una serie de normas informales que influyen en el comportamiento de la organización.

Las organizaciones complejas presentan normas de general cumplimiento (leyes, estatutos, reglamentos, etc.), así como otras disposiciones que regulan la relación entre las diferentes áreas que la componen (disposiciones, órdenes, etc.). La jerarquía normativa dicta la prelación de las directrices. Las normas, a la vez que pueden cimentar la organización, también pueden provocar el cambio. Las reglas, fruto de reformas pasadas, disponen la forma de actuar, imprimiendo un carácter de estabilidad al funcionamiento de la organización. De esa forma, alterar las normas implica la modificación de la conducta de la organización. De ahí que, una vez establecidas las normas, exista cierta propensión al conservadurismo, ya que un cambio en ellas supone un elevado coste de adaptación a las nuevas relaciones. Por eso, cuando es necesario, se tiende a una reforma paulatina, a fin de evitar cualquier componente traumático para la organización.

La organización policial articula una serie de fines secundarios que sirven para alcanzar un objetivo principal. Sin embargo, las metas secundarias pueden no ser compartidas

²² Los reglamentos establecen los comportamientos que deben adoptar sus miembros en su relación cotidiana. Sin embargo, en contadas ocasiones, se utilizan los reglamentos para sancionar determinadas actitudes que resultan leves para la organización, existiendo la norma no escrita de no mostrar a la luz pública ciertas actuaciones internas. Así también puede suceder que la inclusión en un puesto determinado gracias al favor de un superior lleve aparejado una situación de lealtad no escrita en ningún documento y que sobrepase la vinculación del individuo con la organización.

por todos sus integrantes, una situación que pone en riesgo a la organización. De ahí que, para evitarlo, se articulen mecanismos que permitan corregir esas disidencias internas. En ese caso, la orientación de los integrantes de la organización mediante el adoctrinamiento y la propaganda interna puede ser imprescindible. El uso de recompensas y castigos por la organización también es otro mecanismo para llevar a los individuos hacia fines comunes, si bien son de menor fuerza cohesionadora que el adoctrinamiento o la propaganda²³.

En una sociedad compleja, los problemas de seguridad son analizados por múltiples agentes, desde ciudadanos a determinados grupos de interés o profesionales cualificados, diferentes departamentos de una misma Administración y distintas instituciones. No obstante, el conocimiento y la experiencia de los expertos es un elemento de poder y mecanismo de influencia sobre el resto de operadores. Esa multiplicidad de actores que intervienen sobre un mismo problema puede generar conflicto relacionado con el marco competencial de cada uno de los intervinientes en el problema y que puede afectar a la relación entre la Policía y el resto de participantes.

En este punto, cabe señalar la importancia que tiene la relación que se establece entre la Policía y la autoridad política y cómo puede afectar esa relación a ambos en la participación del sistema público de seguridad.

²³ En la teoría del condicionamiento operante de Burrhus Frederic Skinner, la conducta depende de sus consecuencias. Es decir, si se recompensa una conducta, el individuo tiende a repetirla mientras que, si se le castiga, tiende a rechazarla. Para Skinner, los refuerzos son más importantes que los castigos, de ahí que la organización deba potenciar los primeros frente a los segundos.

La relación Policía – autoridad política

Policía y autoridad política están relacionadas de forma permanente, ya que, en materia de seguridad, la Policía es la responsable de aplicar la ley y el gobierno es el responsable del contenido de la misma. La función policial, en tanto que ejercicio de control social, existe en toda la sociedad y es la encargada de velar por su mantenimiento. Como establece Jean Luis Loubet (1998), si dentro de un marco democrático se pretende entender la función policial, debemos estudiar las relaciones que se establecen entre la Policía y las autoridades políticas (p. 16). Ese conjunto de relaciones entre organización policial y autoridad política forma parte del marco de referencia de las políticas públicas de seguridad. En ese marco de relaciones, la Administración puede utilizar a la Policía como instrumento de poder y control social. Cada Administración quiere tener su propio instrumento de control y, en ese sentido, la organización policial es la expresión del poder formal de una Administración que “tiende a utilizar la Policía en su propio provecho” (Manuel Martín, 1990, p. 15). Para Robert Reiner (2000), todas las relaciones que tienen una dimensión de poder son políticas (p. 8).

La función policial, al ser controlada desde el gobierno, pretende un fin político, de ahí la importancia que tiene la Policía en la imagen del gobierno, el cual puede utilizarla para mantener su poder. Cuando la Policía, en el ejercicio de su autoridad, antepone los intereses del gobierno al de los ciudadanos, se está desmintiendo la promesa democrática del gobierno para el pueblo (Bayley, 2001, pp. 13 y 14). En ese sentido, la Policía es utilizada como mecanismo de legitimación del gobierno y la gobernabilidad puede verse afectada por el desarrollo del trabajo policial. De ahí la importancia que tiene para el gobierno controlar a la Policía. De esa importancia son conscientes los partidos políticos quienes pueden intentar utilizar a la Policía con fines partidistas. Así, mientras el gobierno puede utilizar a la Policía para mantenerse en el cargo, los partidos políticos de oposición pueden emplear a la Policía

para desgastar al gobierno. De esa forma, el trabajo policial es utilizado por el gobierno como un elemento de sostén de su gestión o, por la oposición, como un arma arrojadiza contra la acción del gobierno, convirtiéndose así en un elemento de confrontación política y generando una situación que puede afectar a la relación de los policías con los políticos.

Los policías suelen denunciar la politización de la seguridad y que la solución de un conflicto pase de ser un problema de seguridad a una cuestión política. Manuel Martín (1990) indica que el aparato policial está condicionado por la situación política de cada momento (p. 13) y que, en general, debido al uso que el poder hace de la Policía, se confunde el orden público con el control político y de clase social (p. 15). Para los policías, en ocasiones, al político le interesa más que los ciudadanos tengan la sensación de que algo se hace que reducir la delincuencia. La rentabilidad política es lo que puede determinar la decisión del político y, cuando la solución profesional del policía al conflicto es distinta al interés político, siempre prevalece la lógica política al planteamiento profesional de la cuestión.

La Policía, a pesar de su dependencia de la autoridad política, posee cierto grado de libertad de actuación en el ejercicio de su profesión, que es mayor en la base de la organización policial y se va reduciendo conforme se asciende en la escala de mando. Así, la presión política es mayor en la cúpula de la organización policial. Los jefes policiales reciben de forma directa instrucciones políticas sobre el funcionamiento de la Policía, situación que provoca que los mandos policiales sean observados por el resto de la organización como meros ejecutores de las decisiones adoptadas por la autoridad política. La politización de la dirección policial puede provocar conflicto y generar rechazo entre el resto de integrantes de la organización. Los policías ven en la intervención política una injerencia en su profesión que, en ocasiones, es ejercida por personas con poca formación en cuestiones policiales, de ahí que a veces los profesionales de la policía rechacen al político.

Como se ha señalado, la Policía es una manifestación pública del Estado y, como tal, está bajo la responsabilidad del gobierno. Su dependencia determina que, a la vez que recibe instrucciones, dé explicaciones ante sus superiores y el gobierno tanto de sus actos como de sus omisiones en el ejercicio de su función policial. Sin embargo, como señala David Bayley (2001, p. 14), la Policía, como autoridad del Estado, debe rendir cuentas ante la ley, en base al ordenamiento jurídico y en atención a su servicio a la comunidad, en lugar de hacerlo ante el gobierno.

Sir Robert Mark (1977), comisionado de la Policía Metropolitana (the Met), escribió a principios de 1970: “We discharge the comunal will, not that of any government minister, mayor or public official, or that of any political party” (pp. 12 y 56). Para Mark, una policía responsable ante la ley, que actúa en nombre de la comunidad y no bajo el manto del gobierno, es una policía con menos poder pero más responsable, lo que la convierte en una policía más aceptable por la comunidad.

En ocasiones, la Administración infravalora la labor de la Policía. De hecho, los policías consideran que, como profesionales, sus opiniones son poco apreciadas. En ese sentido, Diego Torrente (1997) indica que la Policía se siente discriminada por la propia Administración (p. 59), pues no se apoya suficientemente sus intervenciones ni se tiene muy en cuenta su criterio profesional. Esta situación les hace sentirse desprotegidos y puede dar lugar a un mayor aislamiento de la Policía respecto al resto de la Administración y de la comunidad, lo que no es más que una forma de protegerse de la Administración, de los ciudadanos y del político. En definitiva, esa circunstancia favorece el comportamiento endogámico en la organización policial y trae consecuencias en su relación con el resto de participantes en el sistema público de seguridad.

Los ciudadanos

El papel de los ciudadanos como operadores del sistema público de seguridad puede ser analizado desde distintos puntos de vista. Desde una perspectiva funcionalista, interesa analizar el tipo de relaciones que, en el marco del sistema de seguridad, mantienen con la Policía y con la autoridad política. En función del tipo de relación entre los ciudadanos y la Policía y entre los ciudadanos y los políticos, puede variar su participación e importancia en el sistema público de seguridad.

La relación Policía – ciudadanos

La Policía es una organización pública integrada por profesionales especializados en la seguridad que, en cumplimiento de la ley interactúa con los ciudadanos, a quienes debe proteger frente a los conflictos, estableciendo para ello un marco de relaciones que pueden conferir mayor o menor legitimidad a sus actuaciones. David Bayley (1985) señala ese carácter público, especializado y profesional de la Policía (pp. 7-14). La Policía es una institución pública al servicio de los ciudadanos. Para James Wilson (1968), la Policía aplica la ley, mantiene el orden y lleva a cabo servicios a la comunidad (p. 16). El papel de la Policía en la comunidad, su relación con los ciudadanos y el carácter de servicio público está reflejado en las palabras de Sir Robert Peel (1829) cuando señala: “The police at all times should maintain a relationship with the public that gives reality to the historic tradition that the police are the public and that the public are the police; the police are the only members of the public who are paid to give full-time attention to duties which are incumbent on every citizen in the interest of community welfare” (citado en Kelling y Coles, 1996, p. 106).

La comunidad establece reglas de funcionamiento que determinan normas de comportamiento social. Las relaciones sociales están reguladas por un conjunto de normas asumidas por los ciudadanos, que conceden el poder de asegurar su funcionamiento a la Policía. Esa vinculación entre Policía y comunidad la pone de manifiesto Jean Luis Loubet (1998), el cual señala la potestad de la Policía para que en nombre de la comunidad pueda, incluso mediante el uso de la fuerza, garantizar la seguridad en el ejercicio de las reglas sociales (pp. 10-11). Con ello, la Policía se convierte en garante del funcionamiento del orden social, estando legitimada para prevenir y reprimir aquellos comportamientos que se alejen de la norma socialmente aceptada. La Policía es la institución encargada de ejecutar el control formal sobre la comunidad. La ley legitima a la Policía para ejercer ese tipo de control sobre los ciudadanos considerados “desviados”, que se apartan de la conducta socialmente aceptada, pues, como advierte Skolnick, (1972), la Policía es “a social organization created and sustained by political processes to enforce dominant conceptions of public order” (p. 41).

En ese sentido, el sospechoso es el raro, el que está fuera de lugar, el que se comporta de forma diferente al patrón de conducta establecido. Sin embargo, la definición de “desviado” puede ser matizada en función del grupo social al que pertenece la persona desviada. Distintos colectivos sociales pueden observar de diferente forma un mismo tipo de comportamiento desviado, lo que provoca que el concepto de desviación sea ambiguo, de ahí que las necesidades de seguridad sean distintas entre diferentes sectores sociales, pues mientras en un barrio marginal un mendigo no es motivo de inquietud, en un barrio residencial puede causar cierta alarma. Así, puede suceder que determinados grupos sociales pretendan acordar lo que se aleja de “lo normal” en función de sus intereses. En ese caso, se puede producir una colisión de intereses entre distintos grupos sociales que buscan influir

sobre la definición de desviado en base a posibles beneficios de grupo. En esa situación, la Policía puede entrar en conflicto con los intereses defendidos por algún grupo social.

El policía en la calle observa las conductas de los ciudadanos. Cuando una conducta responde a un patrón de comportamiento alejado de lo esperado para el policía, ese individuo puede ser un sospechoso. Así toma decisiones sobre conductas aceptables o inaceptables aunque disponga de poco tiempo para calificarlas, lo que en ocasiones, como señala Albert Reiss (1985), puede crear conflicto entre la consideración de orden por parte de la Policía y el derecho a la libertad de los ciudadanos (p. 2).

El prejuicio también afecta a la definición de desviado. Diego Torrente (2001) le atribuye una condición natural por la que los individuos fijan determinados atributos a otras personas (p. 30) y, en ocasiones, en la definición de desviado puede influir la condición social del agresor (pp. 30-32). De esa forma, el estatus social puede influir en la relación del policía con el ciudadano. Como indica Erving Goffman (1979), un mismo acto puede ser considerado de forma distinta conforme la clase social de la persona que lo realiza (p. 347). Incluso la forma de actuar de la Policía puede ser distinta según el estatus social del sospechoso. Por ejemplo, el trato que ofrece la Policía a un alto ejecutivo que haya bebido en exceso en un local público puede ser distinto al que recibe un vagabundo que entra en estado de embriaguez en ese mismo establecimiento.

Tanto Donald Black (1980, p. 142) como James Wilson (1968, p. 37) indican que la Policía trata mejor a los ciudadanos de clase media o alta que a los de un estamento social más bajo. Las clases sociales medias o altas suelen ser tratadas más como víctimas que como agresores. Además, se les dedica más tiempo y se les tiene mayor consideración. Para la Policía, determinados grupos sociales inferiores pueden ser considerados fuente de conflicto

y marginalidad, de ahí que ese trato diferenciado de la Policía hacia el ciudadano afecte a la relación entre ambos.

En el contexto europeo, la relación de la Policía con la comunidad está establecida en el Código Europeo de Ética de la Policía, donde se indica que debe estar basada en la comunicación y la comprensión, el respeto, el trato correcto y no denigrante, utilizando la fuerza en caso de absoluta necesidad y únicamente para conseguir un objetivo legítimo, actuando en base de manera equitativa e inspirándose en los principios de imparcialidad y no discriminación. Con todo esto, la Policía está mejor considerada en las clases medias o altas que en estratos sociales más bajos. Así, mientras que para los primeros la Policía es quien intenta solucionar su problema, para los segundos representa a veces una amenaza o es vista como un intruso. En ese sentido, los valores sociales del entorno inciden sobre el funcionamiento de la Policía.

En España, el artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece como principio básico de actuación de los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad la adecuación al ordenamiento jurídico y, especialmente, ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

La Policía, en su relación con la comunidad, está autorizada para ejercer con el ciudadano la coerción en caso necesario. Sin embargo, la utilización de la fuerza física debe ser en la medida justa para el correcto cumplimiento de la ley. La Policía es la responsable de garantizar la tranquilidad ciudadana en la comunidad y su legitimidad social se sustenta en el ejercicio de esa función. El uso de la fuerza tiene que ser legítimo a la vez que responder a una necesidad ciudadana de seguridad. La Policía necesita legitimar su capacidad de utilización de la fuerza para mantener el orden y esa legitimidad puede provenir tanto de la

ley como del consenso social. A través del apoyo ciudadano, los policías pueden justificar el uso de la fuerza. La aceptación social de un uso determinado de la fuerza por parte de la Policía legitima su utilización en la resolución de conflictos. Así, en el tránsito de una legitimidad legal a una legitimidad social es importante la relación que la Policía tiene con los ciudadanos.

Además de la Policía, sobre la comunidad actúan otros tipos de organizaciones que desarrollan cierto tipo de control social como: la familia, la escuela, los servicios sociales, las asociaciones, los grupos de interés, las empresas, los sindicatos, etc. De este modo, la responsabilidad de la seguridad sobrepasa el ámbito policial para situarse en la comunidad, pues a veces es necesaria la intervención de otros departamentos de la Administración u organizaciones cuando la aplicación de la ley a través de la Policía resulta insuficiente o difícil.

Los agentes de la Policía están en continua relación con la comunidad. De hecho, es una de las organizaciones del Estado que más se relaciona con los ciudadanos. En el caso de la Policía española, las relaciones con la comunidad figuran como un principio básico de actuación contemplado en el artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, donde se establece cómo debe ser el trato de la Policía con los ciudadanos y, en ese sentido, deben impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral, así como observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurará auxiliar y proteger.

La importancia de dicho contacto se pone de relieve en países como Australia, Inglaterra, Canadá, Japón y Estados Unidos, en donde se observa que la mayor parte de las investigaciones que realiza la Policía proceden de informaciones de los ciudadanos. Como

menciona David Bayley (2001), la mayor parte del trabajo policial procede más de informaciones y peticiones de los ciudadanos que de órdenes gubernamentales. La visión que tiene el policía de los ciudadanos puede estar influenciada por el tipo de relaciones que mantiene con la comunidad. El contacto del ciudadano suele ser como víctima, agresor, infractor, testigo, informante, personal de la Administración u otra institución o solicitante de información.

Por otro lado, según William Westley (1970), la actitud de los ciudadanos hacia la Policía condiciona la imagen que esta tiene de la población. Como los ciudadanos suelen tener una actitud distante con la Policía, la imagen que tiene el policía de la sociedad es pesimista. El policía “tiene la sensación de que la sociedad produce más problemas que soluciones” (Torrente, 1997, p. 51). Ante una sociedad generadora de conflictos donde nadie responde, el policía piensa que debe ser él quien encuentre una solución. En una situación así, “los encuentros con la Policía son un juego complicado de disimulos, mentiras y medias verdades” (Torrente, 1997, p. 48).

En un Estado del bienestar cada vez más complejo, donde los problemas son tratados por profesionales, los policías son considerados como profesionales poco cualificados. Esa situación provoca conflictos en el tratamiento de aquellos asuntos que requieren intervenciones de distintos departamentos o instituciones. La complejidad de los problemas sociales y su tratamiento especializado relegan a la Policía a un papel accesorio. El policía tiene la impresión de que su trabajo es poco valorado y, como señala Jerome Skolnich (1966), a esa falta de comprensión se añade la falta de respeto y cooperación por parte de la sociedad (p. 50), una situación que provoca mayor aislamiento, pues, según William Westley (1970), la población, en lugar de ayudar, se dedica a vigilar la actuación del policía (p. 93). Para Skolnick (1966), el policía contrapone esa pérdida de identificación con la comunidad con

una mayor adhesión a las referencias de la organización (p. 52). La Policía puede utilizar ese aislamiento como mecanismo de defensa frente a la comunidad, lo que le permite mantener su autoridad y establecer cierta distancia afectiva con la población que favorece la adopción de una determinada respuesta policial.

En ocasiones, cuando la Policía se enfrenta a problemas que están fuera de su ámbito de actuación, debe mantener relaciones con otros actores implicados en la solución. De ahí la importancia de establecer como un servicio más de seguridad ese ámbito relacional entre los participantes del sistema de seguridad. El tipo de relación que la Policía tiene con la comunidad puede afectar a la eficacia de sus actuaciones. A veces, el éxito de las actuaciones policiales depende del apoyo de la ciudadanía, cuyo respaldo está relacionado con el grado de confianza hacia la Policía. De ahí también la importancia que tiene el hecho de que la Policía establezca un estrecho vínculo y buenas relaciones con la población, mecanismo que mejora la eficacia policial y que se encuentra en la recomendación del Comité de Ministros del 19 de septiembre de 2001 a los Estados miembros de la Unión Europea sobre el Código Europeo de Ética de la Policía. Tal y como establece la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en la Declaración sobre la Policía, es “deseable que los funcionarios de Policía cuenten con el apoyo tanto moral como físico de la comunidad a la cual sirven” (Consejo de Europa, 1979, resolución 690). Así, una actitud cercana y constructiva de la Policía hacia los ciudadanos puede fortalecer los lazos entre la organización policial y la comunidad, ya que la Policía necesita continuamente legitimar sus actuaciones y, en ese sentido, es importante la aprobación de esas intervenciones por parte de los ciudadanos. A una mejor relación de la Policía con la comunidad, mayor posibilidad de que los ciudadanos avalen sus actuaciones policiales.

La confianza de los ciudadanos hacia la Policía está relacionada con su comportamiento hacia la comunidad: una mayor confianza hacia la Policía favorece una mayor legitimación social hacia su función policial. Un trato correcto con el ciudadano, una mejor información sobre la Policía, una mayor participación de los ciudadanos en la gestión de la seguridad, así como la obligación de rendir cuentas periódicamente de las acciones policiales a la ciudadanía, pueden contribuir a mejorar la confianza de los ciudadanos hacia la Policía e incrementar la legitimación social de sus actividades. La confianza en la Policía es importante, ya que juega un papel esencial en el mantenimiento de “una sociedad en paz que disfrute del orden y de la seguridad pública” (Consejo de Europa, 1979, resolución 690).

La relación Policía-ciudadanos es un factor clave en las políticas públicas de seguridad, y la imagen que proyecta la organización policial afecta a esa relación con la población. Por ese motivo, la organización policial intenta ofrecer una buena imagen a la sociedad, pues favorece el acercamiento de los policías a la población. Por ello, la organización policial a menudo permite una mayor implicación de los ciudadanos en la resolución de los problemas de la seguridad que afectan a la comunidad. Esa coalición entre Policía y comunidad puede dar lugar a un clima social que mejora la seguridad colectiva. De ahí que la relación Policía-ciudadanos sea un objetivo en sí mismo y deba formar parte del sistema público de seguridad, siendo trabajado de forma programada y permanente.

La Policía, en tanto que organización social, debe adaptarse a los cambios, a las nuevas realidades, para de esa forma poder satisfacer las demandas sociales de seguridad. La sociedad evoluciona, desplazando antiguas necesidades de seguridad y creando otras nuevas. En parte, la legitimidad social de la Policía depende de su capacidad de adaptación a las nuevas necesidades de seguridad. Las policías democráticas y modernas basan su actuación en su capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos, pues tienen que responder

tanto a las necesidades individuales como a las demandas colectivas de seguridad. Sin embargo, la repercusión de la reclamación sobre la organización policial es distinta si la demanda la realiza un ciudadano o un colectivo que actúa a modo de grupo de presión. Mientras la reclamación particular de un ciudadano da lugar a una intervención concreta de la Policía cuya actuación tiene un limitado impacto sobre la organización policial, cuando esa reclamación procede de un grupo de presión, la repercusión sobre la Policía puede ser mayor. Cuanto mayor es la capacidad de influencia, mayor es el efecto sobre la organización policial. Conscientes de su capacidad de influencia, los grupos de presión pueden dirigir sus demandas directamente a la Policía o a los políticos, para que sean ellos los que presionen a la organización policial. Por ello, la organización policial moviliza un mayor número de recursos en el tratamiento del problema cuando la demanda de actuación procede de un grupo de presión, algo que no debería ocurrir, ya que debe servir con el mismo interés todas las demandas de seguridad que recibe. Como dice Bayley (2001), “Police must give top operational priority to servicing the needs of individual citizens and private groups” (p. 13).

La relación autoridad política–ciudadanos

David Easton (1965) observa las organizaciones políticas como canales de transmisión de las demandas de los ciudadanos al Estado, siendo así intermediarios cuya función es ambigua. Los partidos políticos son canalizadores y movilizadores de la opinión pública. En nuestros días, la forma colectiva de participación más importante en el marco del proceso político es el partido político. En el caso español, la Constitución Española de 1978 establece en su título preliminar que los partidos políticos son la manifestación de la voluntad popular, constituyendo un instrumento fundamental para la participación política.

Las organizaciones políticas, en cuanto manifestación de intereses y creencias, expresan la heterogeneidad de la comunidad y están conformadas por individuos que pertenecen a diversos sectores sociales. En el seno de esas formaciones, los individuos intentan defender unos intereses que se trasladan a la autoridad política para que los transforme en políticas públicas a través de distintas actuaciones. Como señala Edmund Burke (1934), puede ocurrir que la autoridad política asuma como generales los intereses partidistas de grupo (p. 83). Sin embargo, los partidos políticos, con el fin de alcanzar o mantenerse en el poder, no se conforman con satisfacer los intereses de su grupo o electorado, sino que abarcan una amplia oferta de propuestas que atraiga al mayor número de electores posible con el fin de obtener un mejor resultado electoral y, por tanto, incrementar la cuota de poder. Sin embargo, a pesar de su intento por llegar a abarcar al máximo de ciudadanos, los partidos políticos no pueden erigirse como representantes de toda la comunidad. De hecho, el “no me representas” es un discurso utilizado de forma habitual por aquellos ciudadanos disconformes con sus representantes políticos.

El fin de cualquier partido político es gobernar, ya que solo a través del gobierno es posible llevar a cabo las acciones previstas en su programa político. Para Crawford Macpherson (1991), los partidos políticos, en su pretensión de conseguir o mantenerse en el poder, intentan no desviarse demasiado de los intereses de la comunidad sobre la que actúan a la vez que asume unos postulados aceptados por la mayoría que justifiquen su existencia (p. 16). En ese intento de adquirir más apoyo social y gobernar, elaboran programas globales que abarcan el mayor número de posibles de exigencias de los distintos sectores sociales que integran la comunidad.

Los ciudadanos, por su parte, como ya se ha dicho, utilizan a los partidos políticos para hacer llegar sus reclamaciones a los representantes públicos. Los partidos trasladan esas

necesidades a la autoridad política para que las lleve a cabo en caso de gobernar o las proponga en los órganos decisorios de gobierno en caso de estar en la oposición. Sin embargo, los partidos políticos no siempre transmiten las demandas ciudadanas a sus representantes o, si lo hacen, puede que estas no sean satisfechas. Para Ramón Cotarelo (1996), en ese caso, se posibilita la aparición de movimientos sociales más o menos organizados que pueden hacer suyos esas necesidades (p. 98).

La actitud que adopta la autoridad política en su trato con los ciudadanos puede condicionar la respuesta social hacia él. El conjunto de relaciones que se establecen entre la autoridad política y la comunidad puede afectar a la imagen del gobierno. Como señala Cotarelo (1977), hoy en día nos encontramos inmersos en una crisis de legitimidad del sistema político donde no solo se cuestiona la autoridad del sistema, sino también el propio sistema de dominación política (pp. 55-57). En ese sentido, la legitimidad del sistema político se basa en la aceptación de los ciudadanos.

La apatía política y la sensación de “insuficiencia de las formas tradicionales y rutinarias de la acción política” (Macpherson, 1991, pp. 124-125) favorecen el surgimiento de movimientos sociales y asociaciones, al margen de los partidos políticos, que intentan aglutinar los intereses de ciertos grupos sociales que no se sienten identificados con los partidos tradicionales o que ven cómo sus demandas no son atendidas por los representantes políticos. En algunos casos, esos grupos sociales se pueden organizar para movilizar una parte del tejido social políticamente apático y alcanzar determinados fines sociales o políticos. Según Crawford Macpherson (1991), la mayoría actúa como una fuente más de presión (pp. 124-125).

De acuerdo a la naturaleza de las demandas recogidas por estos movimientos sociales, la autoridad política puede adoptar distintas posturas: la aceptación de sus planteamientos y,

con ello, la adaptación de la gestión pública a otras visiones de la comunidad; la indiferencia, debido a la relativa importancia política de las cuestiones o de los movimientos sociales que las sustentan; o debatir la posibilidad de conjugar tales planteamientos con el posicionamiento político del gobierno. La actitud que adopta la autoridad política respecto a las demandas realizadas por los ciudadanos puede afectar a la relación entre ambos.

Las autoridades políticas tienen la responsabilidad de intentar mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y para ello, es necesario que resuelvan de forma eficaz los problemas de seguridad en la comunidad. En las sociedades avanzadas, los ciudadanos reclaman una mayor protección, ya que la seguridad está vinculada a la calidad de vida. Por ello, las políticas públicas de seguridad deben estar diseñadas para dar una respuesta eficaz a los problemas de inseguridad que afectan a la calidad de vida en la comunidad. Así, la seguridad forma parte de un concepto global, bajo la denominación de calidad de vida, basado en la mejora de las condiciones sociales, económicas, sanitarias, urbanísticas, educativas, culturales, etc., que influyen sobre el bienestar general del individuo y de la comunidad. Sin embargo, el desarrollo de la sociedad moderna lleva aparejado un incremento del riesgo, pues, a la vez que la sociedad evoluciona, también aparecen nuevas situaciones de conflicto. Esa idea se encuentra en Ulrich Beck (1998), que señala que el aumento del desarrollo social provoca un mayor estado de inseguridad global. Ante esa situación, la autoridad política debe encontrar mecanismos de superación de los nuevos retos en seguridad.

Sin embargo, el gobierno puede hacer un uso incorrecto de su capacidad para gestionar las situaciones de posible riesgo. Así, el gobierno puede intentar controlar a los ciudadanos con discursos sobre el riesgo y pretender establecer un modelo de conducta social en base a una idea determinada del riesgo. Los individuos o grupos sociales que se alejan de ese modelo son considerados “de riesgo”. Deborah Lupton (1999) ya apuntó el riesgo como

un mecanismo para gobernar la conducta de los individuos y modificar determinados comportamientos. El gobierno, mediante el discurso de la inseguridad, puede crear normas que alteren las relaciones sociales. Como señala Goffman (1979), las leyes y normas son instrumentos que definen relaciones sociales (p. 129) y, en manos de los políticos, sirven para crear, modificar o suprimir determinados comportamientos sociales en la comunidad.

Por otro lado, hay que advertir que existe una doble vertiente en la relación de los políticos con los ciudadanos respecto a los temas de seguridad. Por una parte, la seguridad es un tema que afecta y preocupa a la mayoría de la población. En ese sentido, aparece como uno de los principales problemas en todas las encuestas y estudios de opinión. Los políticos, ante esa permanente demanda, se ven en la necesidad de responder a las necesidades de seguridad de los ciudadanos. Por otra parte, los políticos buscan el poder y el gobierno lo deciden los ciudadanos con su voto. De modo que el poder de los políticos depende del apoyo de estos en el momento de ejercer su derecho al voto. Como son conscientes de esa dependencia, los políticos intentan satisfacer sus demandas de seguridad para conseguir su respaldo y así mantenerse o alcanzar el poder. Por ello, resulta evidente que, a medida que se aproximan las citas electorales, el tema de la seguridad cobra mayor importancia en las agendas de los políticos.

2.3.3 Hacia la cogestión en las políticas públicas de seguridad

La inseguridad es un hecho social, es una realidad permanente y precisa de una actuación que responda a la demanda objetiva y subjetiva de seguridad. Esa respuesta deja de ser materia reservada a la Policía para convertirse en un asunto de la comunidad, donde los ciudadanos quieren participar.

En el enfoque contemporáneo de la seguridad, su carácter público se debe tanto a su condición de conjunto de acciones ejecutadas por organismos públicos como a la cooperación social en su gestión. En ese nuevo contexto, los ciudadanos quieren codecidir qué seguridad precisan para garantizar su calidad de vida. En ese sentido, la seguridad es cosa de todos.

La participación es un elemento que puede servir para potenciar el trabajo organizativo en el sistema público de seguridad. La participación en la toma de decisiones puede devenir positiva para el conjunto de la colectividad. Si es posible participar cooperando en los fines también lo puede ser contribuyendo en las decisiones. En el modelo de los recursos humanos de Raymond C. Miles (1965), los individuos contribuyen de forma eficaz y creativa al logro de importantes metas y los miembros de la organización no se conforman con pertenecer, ser apreciados y respetados, sino que desean participar activamente en ella. Permitiendo la expresión creativa y la plena participación de los distintos operadores del sistema, estos pueden aumentar su interés por la seguridad ciudadana. Al participar en la toma de decisiones, los individuos dejan de ser meros transmisores de directrices y contemplan la seguridad como algo propio. Así se produce un cambio de expectativas sociales, pues el ciudadano reclama dejar de ser mero destinatario de servicios de seguridad para convertirse en cogestor de la convivencia en la comunidad.

En definitiva, la participación de la sociedad en la gobernabilidad de la seguridad conlleva un nuevo rol de los actores del sistema, a los que se les reconoce su capacidad para mejorar el sistema público de protección ciudadana. De esa forma, la gestión de la seguridad pasa de ser exclusiva del Estado a ser compartida por la comunidad. En ese contexto, la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI (Naciones Unidas, 2000), hace hincapié en que toda medida eficaz de prevención del delito precisa de la participación de toda la sociedad, en calidad de asociados y protagonistas,

siendo necesario el reconocimiento tanto de sus funciones como de las contribuciones que llevan a cabo (p. 3).

Ahora la Policía pasa de ser un órgano ejecutor de la autoridad política a ser un actor más en la creación, planificación y evaluación de las políticas públicas de seguridad. En ese paradigma de la seguridad, los diferentes actores tienen un rol a desempeñar, reconocido y aceptado por cada uno de los participantes en las políticas públicas de seguridad. La cuestión está en reconocer cuál es el papel de cada uno de esos actores en la gestión de las políticas públicas de seguridad. La respuesta es importante, ya que precisa del consenso entre los operadores, implica la aceptación del rol a desempeñar por cada uno de ellos y el compromiso de trabajar en beneficio de la colectividad. En esencia, lo que está en juego es la credibilidad de un sistema público de seguridad basado en unas expectativas eficientes de participación del conjunto de la comunidad.

Puesto que la Policía necesita legitimar sus actuaciones ante la ciudadanía, una mayor participación de esta en las actividades policiales favorecería esa situación. La actitud de la población hacia la Policía es un elemento que puede permitir evaluar el grado de justificación de la acción policial. La cercanía de la Policía favorece el apoyo y la colaboración social. Una aproximación de la Policía a la comunidad sustentada en una mayor información sobre sus actuaciones y un incremento de la participación de los ciudadanos en la gestión de la seguridad pública puede beneficiar ese soporte social a la función policial. Esa idea se encuentra en David Bayley (2001) cuando señala la necesidad de una gestión policial transparente con la que se informe de forma periódica a los ciudadanos de la actividad policial, sujeta a la observación y al escrutinio público (pp. 13-15).

Los ciudadanos, además de reclamar una mayor participación en la gestión de la seguridad pública, también piden mayor poder de decisión sobre aquellas cuestiones de

seguridad que les afectan. En los regímenes democráticos, la autoridad política tiene la posibilidad de fomentar esa participación mediante una serie de herramientas. Sin embargo, esa colaboración de los ciudadanos en la gestión de la seguridad pública es un desafío tanto para la organización policial como para las autoridades gubernamentales y, en ese sentido, es necesario establecer un consenso previo entre los ciudadanos, la Policía y la autoridad política sobre el rol que cada uno debe ejercer en la forma de entender, desarrollar y gestionar la seguridad pública. El primer acuerdo es la propia definición de seguridad, ya que “la seguridad y el riesgo significan cosas distintas para distintas personas y en momentos diferentes. La seguridad de unos puede ser la inseguridad de otros” (Tudela, 2007a, p. 27). Esa distinta posición de los actores respecto a las necesidades de seguridad puede influir sobre su participación en el sistema público de seguridad. De esa manera, los objetivos, los procedimientos y la forma de evaluar los resultados debe ser objeto de previo consenso social.

La participación en la toma de decisiones puede mejorar la relación entre los participantes e incrementar los beneficios en la organización del sistema público de seguridad. Sin embargo, la participación no excluye la necesidad de unas relaciones de poder desiguales dentro de la organización del sistema. La organización puede diseñar órganos de participación donde los subordinados intervienen en la toma de decisiones, si bien la dirección y ejecución de las direcciones corresponden a un estamento superior.

En la actualidad la autoridad política tiene un dominante papel en el modelo de participación colectiva de la seguridad pública. Los políticos deciden el tipo y grado de participación de los distintos actores que intervienen en el sistema. Ante esa situación, cabe la necesidad de un cambio de mentalidad en los líderes políticos para que comprendan que “es imposible resolver un problema desde la misma lógica desde la cual el problema se ha

generado” (Montbrun, 2002, p. 10). Según Montbrun, es necesario abrir la gestión de la seguridad a otros operadores distintos de la Policía.

En el nuevo planteamiento de la seguridad pública, el policía es un elemento participativo más en el trabajo de mejora de la calidad de vida de la comunidad, la cual identifica prioridades, establece objetivos y analiza los resultados. Esta forma de trabajar la seguridad pública implica “un nuevo contrato Policía-comunidad basado en el respeto, la confianza y la mutua interacción” (Trojanowicz y Bucqueroux, 1994. En Alberto Montbrun, 2002, p. 5). En esa nueva relación, los ciudadanos adoptan una actitud proactiva ante la seguridad, interviniendo en distintas fases del proceso, que da lugar a las políticas públicas de seguridad. Sin embargo, esa participación ciudadana no suele ser general, sino que está limitada a aquellos individuos que son considerados o elegidos por la comunidad como antenas de la realidad social en el territorio. La propia comunidad selecciona a sus representantes ante el resto de ciudadanos, la Policía y las instituciones. Alberto Montbrun (2002) indica que la Policía comunitaria, en su relación con la comunidad, debe previamente mapear y detectar a los actores relevantes, líderes sociales y grupos de interés, a través de los cuales la Policía obtendrá información sobre la realidad en la que debe actuar.

Asimismo, la voluntad de participación de la sociedad en la gestión del servicio policial implica no sólo un cambio en la relación entre la Policía, los ciudadanos y los políticos, sino también la construcción de un modelo de seguridad transparente con el que se pretende aprovechar el máximo de capacidades de los distintos actores que participan en el sistema. En ese nuevo modelo, las demandas de seguridad son analizadas de forma colegiada y la resolución de conflictos está previamente pactada entre los participantes. Consiste en una perspectiva diferente de trabajar la seguridad que puede ser interesante para mejorar el estado de convivencia en la comunidad. En ese sentido, la participación de los distintos sectores

sociales en la gestión de la seguridad pública puede reducir la posible brecha existente entre la demanda y la oferta pública de seguridad. De ahí, la necesidad de reconocer el valor de esa participación en la elaboración de las políticas públicas de seguridad ciudadana. Para ello, es necesario abrir la gobernabilidad de la organización de la seguridad a la participación social.

En ese contexto, la organización de Naciones Unidas (2005) destaca la importancia de adoptar un enfoque multidisciplinar en el tratamiento del conflicto cuando declara: “reconocemos el papel de personas y grupos ajenos al sector público, tales como las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria, en lo que respecta a contribuir a la prevención y a la lucha contra la delincuencia” (p. 3). De esa forma, se recomienda la adopción de una visión multidisciplinar, una estrategia global, en el tratamiento de la gestión pública de la seguridad con la que es posible reducir el conflicto y la sensación de inseguridad (victimización).

2.4 La prevención del conflicto

2.4.1 El papel de la prevención en el sistema público de seguridad

En materia de seguridad, prevenir significa llevar a cabo una serie de acciones cuya finalidad es evitar que el conflicto suceda. Existe una amplia gama de actuaciones destinadas a prevenir la delincuencia y la violencia que proceden tanto del sistema formal, a través de los diferentes órganos del Estado encargados de la seguridad pública, como de los sistemas informales, mediante la participación de actores no gubernamentales. En la última década, el control informal está adquiriendo mayor importancia en la gestión de la seguridad pública. Eso significa una nueva forma de entender la seguridad, abriendo la participación a diferentes

actores con distintos enfoques sobre finalidades, estrategias, control y evaluación de las políticas públicas de seguridad.

La prevención es un importante componente del sistema público de seguridad. En ese sentido, los Estados miembros de las Naciones Unidas (2000) reconocen “la necesidad de contar con programas adecuados de prevención y readaptación como parte fundamental de una estrategia eficaz de control del delito” (p. 2). Las estrategias de prevención de conflictos, además de prevenir los delitos, promueven la seguridad de la población. Por su relevancia, las Naciones Unidas (2005), en el 11° Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, insiste en la necesidad de que los gobiernos locales presten una mayor atención a las inversiones en la prevención del delito, ya que con ello se mejora la calidad de vida de los ciudadanos. De esa forma, las políticas preventivas de seguridad superan el modelo tradicional, ya que el trabajo policial excede el ámbito penal y se dedica a incrementar la calidad de vida de la comunidad.

La acción policial continúa siendo un importante elemento del sistema de prevención del conflicto. Un ejemplo es el expuesto por George Kelling y James Wilson (1989), cuando el comisionado de Policía de Nueva York, Ben Ward, ordenó la Operación Punto de presión, una campaña contra el tráfico de drogas en el Lower East Side que hizo visibles a decenas de agentes, lo que provocó que los clientes de los traficantes de droga dejaran de acudir a ese lugar. La presencia policial ahuyentó a los compradores de droga, reduciendo la criminalidad asociada a ella y, al poco tiempo, también desaparecieron del entorno los traficantes de estupefacientes, con lo que mejoró la calidad de vida de los vecinos del lugar.

Sin embargo, según George Kelling y James Wilson (1989), la Policía debe ir más allá del tratamiento del delito y centrarse también en otros aspectos que afectan a la calidad de vida de la comunidad, como las relaciones vecinales, los ruidos entre vecinos o

procedentes de la calle, la suciedad en la vía pública, los grafitis en fachadas o persianas de establecimientos, los objetos abandonados en el espacio público, el deterioro del mobiliario urbano, el estado de conservación de los edificios, etc. El tratamiento de esas cuestiones debe estar incluido en la carta de servicios de la Policía. Farràs, Bosch y Torrente (2001), en su trabajo sobre la seguridad laboral, medioambiental y ciudadana en las gasolineras de Cataluña, al observar que había poca relación entre el número de medidas de seguridad aplicadas y el número de incidentes producidos (p. 6), plantearon que no es tanto el número de medidas sino su tipo lo que podría tener más importancia preventiva. A partir de esa consideración, aparecen una gran variedad de actuaciones, que proceden tanto del sistema formal de control de las instituciones públicas como de los sistemas informales de la propia comunidad, encaminadas a mejorar la seguridad de la población y evitar la aparición de conflictos.

Sin dejar de reconocer el destacado papel de la Policía en las políticas públicas de prevención del conflicto, la participación de los sistemas informales en el sistema público de seguridad ha ido adquiriendo mayor importancia con el paso del tiempo, configurándose cada vez más como un complemento del papel de garante de la seguridad pública ejercido por los órganos del Estado. En ese sentido, las asociaciones y entidades sociales se han ido convirtiendo en importantes aliados tanto en la prevención de problemas como en la solución de conflictos. Una mayor involucración de los ciudadanos en la seguridad colectiva da lugar a mejores políticas de prevención, pues la comunidad puede aportar aspectos como la identificación de conflictos, la cantidad y variedad de información, el tratamiento social del problema y la percepción del entorno, entre otros, para mejorar la valoración del problema y llevar a cabo unas políticas eficaces de prevención del conflicto.

La familia, la escuela, el conjunto de entidades que operan en la comunidad son instituciones básicas del ambiente social e instrumentos de control informal. En una sociedad de creciente complejidad, las organizaciones sociales pueden constituir sistemas de transmisión de valores que fortalezcan la cohesión social. Su papel puede ser fundamental en la prevención del conflicto al favorecer la creación de sentimientos de integración y potenciar el establecimiento de programas dirigidos a favorecer la inclusión social en la comunidad. La familia, el entorno educativo y cultural, la comunidad y los medios de comunicación son elementos de socialización que contribuyen a mejorar la prevención. Tal y como se advierte en las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (1990), la familia (unidad primaria de integración social), la escuela (vehículo de transmisión de valores sociales que fomentan el sentimiento de pertenencia a la comunidad), las entidades sociales (que promueven la participación y la corresponsabilidad de los ciudadanos a través de programas e iniciativas comunitarias) y los medios de comunicación (transmisores de información) cuentan con capacidad para influir e integrar eficazmente a los individuos en la sociedad. Sin embargo, el deterioro económico, el desempleo, la marginalidad, los conflictos culturales etc., contribuyen al aumento de situaciones conflictivas. En ese contexto, la familia, la escuela o las entidades sociales se vuelven casi inoperantes y la criminalidad puede convertirse en una forma válida para sobrevivir.

Puesto que los problemas pueden tener múltiples causas, las estrategias de prevención de conflictos deben incluir un tratamiento multidisciplinar de las diferentes causas. En ese sentido, el 11° Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (2005) acuerda que las políticas de prevención del riesgo deben considerar cuestiones sociales como el apoyo a las familias, la situación económica y el fomento de la participación e integración en la comunidad; cuestiones educativas como el fortalecimiento del papel de los centros escolares; cuestiones medioambientales como el cuidado del entorno, la renovación

urbana, el diseño y la planificación del entorno. Como señala Alessandro Baratta (1997), las políticas de seguridad precisan del desarrollo de unas políticas sociales sin que unas puedan prescindir de las otras (pp. 80-98), pues, como se advierte en la Declaración de principios y programa de acción del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal (18 de diciembre de 1991), “la disminución del índice de delincuencia a escala mundial depende, entre otros factores, de que mejoren las condiciones sociales de los pueblos” (p. 238). Así, seguridad y condiciones sociales resultan ser dos aspectos relacionados.

El crecimiento económico y social precisa de un entorno seguro para desarrollarse. En la planificación económica y social de la comunidad es indispensable garantizar unas correctas políticas de prevención del conflicto. La inseguridad puede desestabilizar el crecimiento de la sociedad, provocar problemas sociales y afectar a la calidad de vida de los ciudadanos. La delincuencia tiene costes económicos y sociales para la comunidad. En función de su impacto, los costes de la inseguridad pueden ser inasumibles, llegando a desestabilizar el orden social. De igual forma, el deterioro de la situación económica genera frustración social y da lugar a tensiones que son terreno abonado para el desorden social. La crisis económica provoca la aparición de nuevas formas delictivas e incentiva las ya existentes en la comunidad, incidiendo en el nivel de seguridad y afectando a la vida de la sociedad. No obstante, a través de estrategias de desarrollo económico y políticas de prevención, es posible promover tanto el crecimiento económico como el desarrollo social y, de esa forma, crear un entorno favorable a la prevención del conflicto y la lucha contra la delincuencia. La prevención del conflicto y el tratamiento del delito precisan de un contexto de desarrollo económico y social que dote de estabilidad al sistema.

Como se ha señalado, la prevención sobrepasa el simple tratamiento policial basado en la represión del conflicto y se sitúa en el campo de la resolución multidisciplinar del problema. Etienne G. Krug (2002), en su Informe mundial sobre la violencia y la salud presentado por la Organización Mundial de la Salud, establece un nuevo enfoque en la prevención del delito basado en una forma distinta de prevenir la delincuencia. Ese nuevo enfoque consiste en un cambio en la forma de observar el conflicto: lo que antes era un problema de represión ahora es considerado una cuestión social, de salud pública y de gestión activa de los asuntos públicos. De esa forma, la prevención del conflicto debe considerar cuestiones como el empleo, la educación, la salud, la planificación urbana, la situación habitacional, la justicia y los servicios sociales. Para ello, es necesaria la implicación de todos aquellos sectores que intervienen en cada uno de esos aspectos. Las distintas administraciones e instituciones, los agentes sociales, culturales y económicos, la justicia, la Policía y la comunidad, en general, deben activar mecanismos de participación, colaboración y cooperación en la elaboración de las políticas de prevención del riesgo. Un ejemplo es el del Ministerio del Interior chileno, que en 2005 puso en marcha el programa piloto Comuna Segura, que consideraba a los ciudadanos socios importantes del municipio y de la Policía y participaban de la seguridad colectiva en los consejos comunales de seguridad ciudadana. Otro ejemplo de prevención comunitaria es el establecido en Perú, en 2003, donde se crearon comités de seguridad ciudadana multisectoriales integrados por representantes políticos, policías, jueces, organizaciones sanitarias, educativas y de la sociedad civil, cuya función consistía en elaborar diagnósticos sobre la seguridad ciudadana y aplicar y evaluar los planes estratégicos de seguridad establecidos.

Sin embargo, a pesar de la utilidad de una visión global y participativa de la seguridad, existen dificultades para crear una estrategia integrada de prevención del conflicto. Así, por ejemplo, en la Administración aparecen problemas en la integración efectiva de los

diferentes servicios que operan sobre las condiciones de seguridad. La coordinación, transparencia y transmisión de información entre distintos departamentos de la Administración relacionados con la seguridad es un capítulo que precisa mejorar, siendo necesario tiempo, recursos y confianza para alcanzar un grado óptimo de confianza, colaboración y cooperación.

Otro problema es la participación efectiva de los ciudadanos. Unas políticas eficaces de prevención del conflicto deben basarse en una mayor participación de los ciudadanos en la seguridad colectiva y, para ello, es necesario favorecer la proximidad entre la Administración y los ciudadanos, fomentando la transmisión de información y permitiendo un mayor control externo de la gestión de la seguridad. En ese aspecto, cabe señalar la importancia en la relación Policía-ciudadanos, dado que, al ser la Policía esa parte de la Administración que permanece durante más tiempo en contacto con la comunidad, es un importante instrumento de transmisión de mensajes entre la Administración y la comunidad.

La obtención de información es esencial en el desarrollo de unas eficaces políticas de prevención del conflicto. Esa información puede proceder de ciudadanos, entidades sociales, distintos departamentos de la Administración e instituciones, estadísticas policiales, encuestas de victimización, mapas sociales, documentos que aportan información sobre situación económica, medioambiental o sanitaria, etc. Pero tan importante como la información en el establecimiento de planes estratégicos de seguridad es el tratamiento que se hace de ella. Un mal análisis de una buena información, además de inútil, puede dañar al sistema público de seguridad, haciéndolo inviable. De ahí la importancia de emplear instrumentos fiables que, a la vez que usan correctamente la información, sirven para elaborar políticas de seguridad eficaces. En ese sentido, destaca el papel de las auditorías de seguridad, que permiten obtener

información, prever posibles situaciones de riesgo, elaborar estrategias de prevención de conflictos y reducir los niveles existentes de delincuencia en el territorio.

2.4.2 La importancia de los indicadores de seguridad

La sociedad es dinámica y convulsa. Puesto que la seguridad forma parte de la sociedad y está inmersa en esa situación de continuo cambio, el futuro de la seguridad es incierto. La organización del sistema público de seguridad debe adaptarse y evolucionar conforme a los cambios sociales. Prever esos cambios que puedan afectar a la convivencia en la comunidad permite una mejor adaptación de la seguridad a las nuevas realidades. En la sociedad actual, la organización de la seguridad pública debe considerar el valor de la prevención en sus estrategias de éxito. El éxito de la organización del sistema depende de su capacidad para estar preparada ante los nuevos retos y, para ello, precisa anticiparse a posibles situaciones futuras con instrumentos que permitan predecirlas. En el sistema de seguridad pública, la información que aportan los indicadores de seguridad sirve para predecir posibles futuros riesgos y detectar actuales situaciones de conflicto. La importancia de los indicadores de seguridad es señalada por las Naciones Unidas en el 11º Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (2005), donde dice: “las ciudades tienen que establecer objetivos y metas claros, así como buenos sistemas de vigilancia que ayuden a evaluar si están cumpliendo los objetivos”, por ello “el desarrollo de herramientas como los indicadores de prevención del delito ayudaría a las autoridades locales a evaluar las iniciativas” (p. 22).

Las políticas públicas de seguridad deben considerar las causas que pueden provocar el conflicto, pues solo cuando se detectan los motivos que pueden dar a lugar a un problema es posible llevar a cabo estrategias de intervención que prevengan su aparición. No obstante, puesto que el estudio de las causas de la inseguridad es complejo, una forma de abordar ese

análisis es a través de la observación, con indicadores, de los síntomas. Irvin Waller y Ross Homel (1999) analizan la existencia de posibles indicadores de seguridad como los factores socioeconómicos, las características del entorno, el grado de participación del tejido social en la comunidad, el grado de convivencia, la presencia de droga en el espacio público, el estado de las viviendas, la falta de escuelas o de instalaciones sociales y de recreo, la percepción ciudadana, etc., importantes a tener en cuenta para comprender las causas de la inseguridad y, por tanto, elementos útiles en la elaboración de las estrategias de prevención y tratamiento del conflicto.

La inseguridad forma parte de la sociedad. La vida en sociedad puede generar riesgos que afecten al individuo y a la colectividad. Para evitarlo, la sociedad crea un sistema de protección que posibilita la reducción del nivel de riesgo e inseguridad. La inseguridad es una construcción social integrada por un componente objetivo, sustentado en la situación real de seguridad reflejada en datos y estadísticas de sucesos acontecidos, y otro componente subjetivo, donde destaca el papel de las sensaciones, basado en la experiencia de los individuos, por eso tienen un importante papel las vivencias personales y las conocidas de forma indirecta del resto de la población. Patricio Tudela (2007a) señala el carácter social de la seguridad / inseguridad cuando subordina su construcción tanto a la experiencia colectiva como a la individual, donde el binomio seguridad-inseguridad es en esencia subjetivo, pero construido en base a elementos de la realidad objetiva donde destaca el relativismo sociocultural que rodea a la percepción y valoración de lo que se define como inseguro.

Indicadores objetivos de inseguridad

La inseguridad objetiva hace referencia a la situación real de conflicto y refleja los casos registrados en la comunidad. El número y tipo de delitos y faltas, el registro de desperfectos en vía pública, las intervenciones con motivo de problemas vecinales, las deficiencias en determinados servicios públicos, etc., son datos objetivos que informan de la situación de seguridad del municipio y de la aparición de posibles conflictos.

En el 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal (2005), se estableció que algunas causas de la inseguridad pueden tener una base social, como las perspectivas laborales, la situación económica, el acceso a la sanidad o la vivienda, que afectan a la seguridad de las personas y pueden provocar la exclusión social del individuo. Para Verner Dorter y Erik Alda (2004), las personas que viven en condiciones más pobres, los jóvenes en situación de riesgo, los individuos que pertenecen a minorías étnicas y culturales y los inmigrantes son los más vulnerables. Alessandro Baratta (1997) señala la importancia de desarrollar una eficaz política social en el marco de las políticas de seguridad ciudadana, por lo que las políticas de seguridad deben considerar aspectos sociales como la situación económica, las relaciones familiares y el urbanismo, que inciden sobre la seguridad.

El paro, la falta de una red sanitaria adecuada, la degradación urbana, la falta de vivienda, la exclusión social, etc., son datos que pueden ser utilizados como indicadores muy útiles en la prevención y el tratamiento del conflicto. En caso contrario, lo que puede tener una relativa fácil solución puede acabar generando un grave problema con un complicado tratamiento de seguridad. A modo de ejemplo, cuando en un edificio hay una ventana rota y el responsable del inmueble no la repone, algunos individuos pueden pensar que a nadie le importa el estado de ese edificio. Al poco tiempo, algunas personas comenzarán a lanzar piedras para romper más ventanas. Pronto todas las ventanas estarán rotas y los transeúntes

pensarán que no solo no hay nadie responsable del edificio, sino que no hay nadie responsable de la calle. Más tarde, comenzarán a aparecer pintadas en la fachada, dando sensación de abandono y, por último, ese inmueble podría llegar a ser ocupado por individuos para vivir en él o para utilizarlo con fines delictivos, como lugar de venta de droga, lo que podría ocasionar robos en las inmediaciones del lugar por parte de los consumidores.

George Kelling y James Wilson (1982) señalan la necesidad de solucionar los problemas cuando estos son aún menores, ya que de esa forma se evitan mayores conflictos. Según esos autores, actuando de forma preventiva, se impide no solo el incremento del conflicto, sino la aparición de nuevas situaciones de riesgo. En este caso, la imagen de las ventanas rotas indica cómo un barrio puede caer en desorden e incluso en el crimen debido a un problema menor como la falta de mantenimiento. Si el edificio es derribado, los vendedores de droga buscarán otro lugar y los consumidores abandonarán ese espacio, disminuyendo el nivel de robos. Como se ve, este caso es un ejemplo de cómo un barrio descuidado puede convertirse en un foco de conflicto y cómo “el entorno influye en la creación de situaciones de riesgo” (Farràs, Bosch y Torrente, 2001, p. 5), ya que la soledad del lugar, la intensidad del tráfico, la accesibilidad viaria o el tipo de individuos que transitan por la zona son factores determinantes.

Otro ejemplo es la pintada de iniciales de nombres de individuos en las fachadas de los edificios o persianas de negocios. Las bandas suelen marcar sus zonas de influencia con pintadas de este tipo en el espacio público que sirven para identificar un territorio como propio. Cuando los ciudadanos observan que esas pintadas no se eliminan o son retiradas muy tarde, tienden a pensar que la autoridad pública no controla el barrio. Ante esta ausencia, las bandas pueden ejercer la autoridad en el barrio y desarrollar libremente su actividad delictiva, haciendo que los ciudadanos abandonen el espacio público por temor. Como señala

Diego Torrente (1997), cuanta más conflictividad, mayor posibilidad de que aumente el número de delitos (p. 23), de modo que el papel de la Administración Pública es fundamental para evitarlo.

Las características de desarrollo del entorno pueden afectar a las relaciones sociales. Un ejemplo es la velocidad de crecimiento urbano debido a la inmigración o migración de personas sin recursos desde poblaciones rurales a urbanas, que puede generar problemas o conflictos sociales ante la falta de infraestructuras básicas como guarderías, escuelas, residencias para ancianos o centros sanitarios. Así, la estructuración del entorno puede provocar o fomentar las desigualdades sociales y ser un foco de conflicto. Como señala Tudela (2007a), “la urbanización refleja y reproduce complejos procesos que afectan la sociabilidad [sic] de las personas y transforman las relaciones sociales” (p. 35). Las características del desarrollo urbano, el incremento de barrios marginales, pueden inducir al incremento o aparición de desigualdades sociales, así como de delincuencia, que acaban afectando a la seguridad ciudadana. George Kelling y James Wilson (1989) señalan que, en Virginia, a mediados de la década de los 80, una zona llamada Nueva Briarfield se encontraba en un deteriorado estado, con viviendas vacías que fueron ocupadas por usuarios de drogas. Las autoridades decidieron entonces derruir los edificios y realojar a los inquilinos en otros lugares. No obstante, a la espera de la demolición, el oficial asignado al lugar, Barry Haddix, comenzó a trabajar con otros departamentos de la ciudad para, mientras tanto, mejorar las condiciones del entorno. Así, se acondicionaron las calles, se retiraron vehículos abandonados, se mejoró la limpieza, etc. Según un informe del Foro de Investigación Ejecutiva de la Policía (PERF) realizado por John Eck y Spelman William, tras ese trabajo de mejora del entorno, la tasa de robos se redujo un 35 %.

George Kelling y James Wilson (1989) ponen otro ejemplo del importante papel del entorno sobre la seguridad con el caso de la Policía del condado de Baltimore, que redujo los

índices de criminalidad de un complejo de viviendas en Garden Village a través del trabajo conjunto con otros departamentos de la Administración. Cada organismo público arregló algún aspecto del entorno —reparación de calles, mejora del alumbrado público, recorte de arbustos, construcción de parques infantiles, mayor visibilidad policial en la calle, etc.— y, como resultado, se redujeron las tensiones entre pandillas y descendió la criminalidad en ese lugar.

Como se ve, existen múltiples indicadores subjetivos relacionados con la seguridad que pueden aportar conocimiento sobre la situación real del entorno y la posible aparición de nuevos conflictos. Para George Kelling y James Wilson (1989), la existencia de edificios deteriorados, calles en mal estado, fachadas pintadas con grafitis, vehículos abandonos, barrios sucios, espacios públicos desiertos, presencia de drogadictos o mendigos, tardanza en el tiempo de respuesta a las demandas de seguridad, deficiencias en el alumbrado público, carencia de infraestructuras básicas, falta de participación del tejido social en el desarrollo comunitario, etc., pueden considerarse síntomas de un problema, además de que generan inseguridad y miedo en los ciudadanos. Goldstein (1990) asevera que eliminando las señales de desorden en un territorio, se reducen los delitos y aumenta la percepción de seguridad entre los ciudadanos (p. 20).

Indicadores subjetivos de inseguridad

Como ya se ha señalado, la percepción de inseguridad y el miedo a ser víctima de un conflicto tiene un alto componente subjetivo, pues influyen tanto las vivencias personales como las conocidas de forma indirecta del resto de la población. La percepción de una posible amenaza produce miedo en el individuo, mecanismo que le permite adoptar medidas

de protección. En ese sentido, la percepción puede actuar como un elemento de control informal por el cual los individuos o la comunidad observan ciertos comportamientos o situaciones como posibles riesgos y tomar medidas para evitarlos o enfrentarse a ellos.

La percepción de inseguridad puede ser distinta entre individuos. La posición del individuo respecto al conflicto puede condicionar su percepción del riesgo. De esa forma, dependiendo de su relación con el problema, “da lugar a una percepción distinta de la realidad” (Farràs, Bosch y Torrente, 2001, p. 5). La sensibilidad de las personas ante un mismo acontecimiento puede variar, afectando de distinta forma a su sensación de seguridad. Las experiencias vividas, el conocimiento de determinados sucesos y factores como la distancia al conflicto, el tipo y grado de amenaza, la probabilidad de que suceda o se reproduzca, el grado de aceptación del riesgo, la consideración de víctima o agresor, el conocimiento del peligro, la participación en el tratamiento de la seguridad o la posición respecto a ese tratamiento, el grado de confianza hacia la Administración, la calidad del trato de la Policía con el ciudadano, el entorno y la cultura del grupo, etc., pueden influir sobre la sensación de seguridad.

Para Yaacov Vertzberger (1998), la inseguridad percibida es una construcción sociopsicológica a través de la cual se consideran los posibles riesgos más o menos peligrosos. La existencia de diversos factores que pueden influir sobre la sensación de seguridad de los individuos da lugar a múltiples percepciones de la realidad, provocando distintas necesidades de seguridad. Debido a la multiplicidad de factores que pueden intervenir sobre la imagen subjetiva de la seguridad puede existir una gran variedad de indicadores subjetivos de seguridad y, dada la importancia que la percepción tiene sobre la seguridad, es necesario que la Administración sea capaz de localizar y analizar esos indicadores.

El temor a ser víctima de la delincuencia (“fear of crime”) y la percepción de que hoy la situación está peor que ayer es habitual en la sociedad. Sin embargo, diversas encuestas llevadas a cabo en los EE. UU. y Gran Bretaña constatan que no hay una correlación directa entre el miedo y las cifras de criminalidad: “Public opinion polls since the 1970s show that the majority of people believe that the crime problem is bad and getting worse and that crime rates will continue to rise in the future: a belief that persists even in periods where both recorded and actual rates are stable or declining” (Garland, 2003, p. 107). Aunque realidad y percepción puede ser distintas, tanto una como otra son importantes para el sistema público de seguridad. Por ello, la Administración debe actuar tanto sobre la realidad de la delincuencia como sobre la percepción del conflicto. La Policía, como parte de la Administración responsable de mantener el orden, tiene que actuar en todas aquellas cuestiones que pueden alterar la tranquilidad social. La Policía decide sobre qué demanda de seguridad interviene y en qué medida lo hace. En ese sentido, la Policía define el riesgo y, en función de esa definición, distribuye sus recursos.

Tanto Skolnick (1966, p. 90) como Westley (1970, p. 106) indican que el riesgo es un factor que influye sobre la actuación policial, ya que es inherente a la actividad social. En sus actuaciones diarias, la Policía intenta reducir las posibilidades de riesgo en la comunidad adaptando su actividad y sus recursos. Sin embargo, puede suceder que la percepción del riesgo sea distinta entre la comunidad, la Administración y los policías, dando lugar a una movilización formal e informal de efectivos de acuerdo a esa forma distinta de percibir el riesgo, hecho que confirma David Black (1980) cuando señala que la percepción de peligro condiciona la actuación de la Policía, influyendo en la oferta de servicios policiales (p. 14).

La percepción de inseguridad puede ser un elemento de información sobre las necesidades de seguridad. La Administración dispone de diferentes instrumentos, como el

contacto con la ciudadanía, para reducir el miedo entre la población. George Kelling y James Wilson (1989) ponen como ejemplo de la importancia de esa cercanía lo sucedido en un barrio de Houston, donde los vecinos temían por su seguridad. Ante esa situación, la Policía no sólo incrementó sus efectivos para resolver los delitos, sino que durante nueve meses los oficiales de Policía visitaron más de un tercio de los hogares en la zona. El resultado fue un descenso en el número de delitos y se redujo la percepción de desorden. En este caso, un mayor contacto de la Administración a través de la Policía permitió reducir la inseguridad real y la sensación de inseguridad entre los ciudadanos.

La Policía es uno de los elementos de seguridad más importantes y puede ser utilizada para mejorar la percepción de seguridad en la comunidad. En la labor policial tan importante es que la Policía se dedique a la resolución de los conflictos como que los ciudadanos sepan lo que la Policía está haciendo. La comunicación e información del trabajo policial es una herramienta para mejorar la percepción de seguridad. En ese sentido, la visión e información que los ciudadanos tienen de la Policía puede ser un indicador subjetivo de seguridad que sirva para conocer la eficacia del sistema.

La percepción que tienen los individuos del entorno condiciona su sensación de seguridad. Las características del entorno afectan a la sensación de seguridad, ya que un espacio descuidado favorece la sensación de abandono por parte de la Administración. Los ciudadanos, al percibir la falta de la autoridad pública en el mantenimiento del orden, pueden tener sensación de inseguridad, sentirse desprotegidos y a merced del conflicto. Esa falta de control también es observada por el delincuente, quien puede pretender apoderarse del entorno. De esa forma, como la ausencia de autoridad pública puede desembocar en un incremento de la delincuencia, la Administración debe considerar la mejora del entorno como un elemento de seguridad. La percepción que los individuos tienen del entorno puede ser

utilizada como un indicador subjetivo de seguridad que complementa los datos estadísticos obtenidos a través de los indicadores objetivos de seguridad.

La posición socioeconómica es otro indicador subjetivo de seguridad. Los ciudadanos pueden temer por su seguridad en función de su posición social y situación económica. Patricio Tudela (2007a) observó que, en las encuestas de victimización, la clase social más adinerada piensa que su barrio es más seguro que el barrio donde vive la clase social más baja (p. 12), por lo que sienten que las posibilidades de ser objeto de delito, para ellos, son más bajas que para el grupo de menor nivel socioeconómico²⁴.

Para Albert Reiss (1985) las situaciones o comportamientos que se alejan de lo que la comunidad tiene asumido como normal son considerados amenazas que provocan inseguridad en los ciudadanos (pp. 7-33). La exposición pública de esos problemas puede afectar a la percepción de seguridad. La visibilidad del conflicto lo puede convertir en un problema de orden público. Existe una gran variedad de situaciones que, al hacerse públicas, generan miedo en la población y se convierten en un problema. Reduciendo la visibilidad del conflicto es posible mejorar la sensación de seguridad ciudadana. En ese sentido, la Policía elimina del espacio público elementos que pueden alterar la percepción de seguridad (mendigos, alcohólicos, drogadictos, disputas familiares, etc.). Sin embargo, esa forma de actuar no soluciona el conflicto, sino que lo oculta a ojos del ciudadano.

La Administración, en lugar de ocultar la inseguridad, puede reducir las amenazas que percibe la comunidad a través del análisis de los datos aportados por los indicadores de

²⁴ El índice de victimización es el porcentaje de personas que dicen haber sufrido un incidente en un periodo de tiempo determinado. Las encuestas de victimización sobre seguridad son una aproximación más completa a la realidad que las estadísticas oficiales. Esas estadísticas tampoco suelen reflejar la cifra “real” de conflictos, ya que puede ser que algunos de ellos no se denuncien. De esa forma, el número de delitos “reales” suele ser superior a los que reflejan los documentos oficiales. El riesgo percibido por los entrevistados mediante este tipo de encuestas de victimización no tiene por qué corresponder con el peligro “real”, ya que está afectado por la percepción del individuo.

seguridad. Mediante el análisis de esos datos es posible encontrar las causas que provocan el conflicto y actuar sobre la raíz del problema. Sin embargo, la Administración puede actuar más por criterios de rentabilidad económica que por criterios de seguridad. En ese sentido, para la Administración resulta “más barato y eficaz gastar para combatir el miedo que para aumentar la seguridad” (Torrente, 1997, p. 79). El grado de confianza del ciudadano en la Administración respecto a la forma de gestionar la seguridad puede ser un indicador de seguridad.

2.5 El modelo público de seguridad

2.5.1 La importancia del modelo público de seguridad

El modelo de seguridad establece el marco sobre el que se asienta el sistema público de seguridad, que con posterioridad desarrolla el conjunto de acciones a aplicar en el territorio. El sistema de seguridad aplicado a un territorio influye sobre las condiciones de seguridad en ese lugar. Según sean las características de ese sistema, varían las medidas de seguridad a implantar.

En la elaboración del modelo de seguridad pueden influir aspectos como el marco legal, la estructura urbana sobre la que se debe desarrollar, las características sociales y culturales de la comunidad, las necesidades de seguridad, el tipo de servicio de seguridad y los recursos disponibles, entre otros. Para entender la seguridad es necesario conocer el modelo sobre el que se asienta, así como las influencias que lo han podido determinar.

La ley establece límites, a la vez que garantías, en el desarrollo de la seguridad, indica lo que se puede y no se puede hacer, determina el diseño del modelo, la concreción del sistema público y las acciones a desarrollar conforme a ese sistema de seguridad. El tipo y

volumen de los recursos puede afectar a las posibilidades de llevar a la práctica un determinado modelo de seguridad. La disponibilidad de los recursos puede afectar a la implantación efectiva del sistema de seguridad. Las características del entorno también influyen sobre la seguridad, pues un entorno con una trama urbana concentrada puede tener necesidades de seguridad distintas a las de otro con una población dispersa. Por ejemplo, en un pueblo, donde los ciudadanos se conocen entre ellos, reconocen a la Policía, con la que tienen un trato directo y diario, y donde no hay grandes desigualdades sociales, el estilo policial es distinto al de una gran ciudad desestructurada, con barrios marginales, donde impera el anonimato y la principal actividad policial es la reacción ante el conflicto. Las desigualdades urbanas son más comunes en grandes ciudades y pueden dar lugar a desigualdades sociales. Según Dorter (2004), las personas que viven en entornos degradados son “en gran parte el producto de ese medio ambiente” (p. 23). De esa forma, la distribución social en el territorio puede estar asociada a la distribución espacial de la población. Así, algunos colectivos conviven en determinados espacios. Mientras en las grandes ciudades es posible observar ese tipo de desigualdades sociales y territoriales, resulta más difícil encontrarlas en pueblos y pequeñas ciudades, ya que tienden a cierta homogeneidad urbana y social. De esa forma, las características del entorno pueden afectar a las necesidades de seguridad, influyendo sobre el diseño y desarrollo del modelo de seguridad.

El modelo de seguridad pretende responder a las necesidades de los ciudadanos. Sin embargo, es habitual escuchar que la Administración es incapaz de dar respuesta a aquello que los ciudadanos le reclaman. En función de las características del modelo, la oferta de servicios de seguridad puede dar respuesta o resultar insuficiente a las demandas de los ciudadanos. La necesidad y distribución de los recursos puede ser distinta según el modelo aplicado. Así, un modelo que prioriza el carácter preventivo emplea medidas de seguridad diferentes a las que usa otro sistema que opta por una solución más reactiva. Por eso, el

modelo de seguridad condiciona el tipo de actuaciones que lleva a cabo la Policía e influye sobre el tipo de organización policial²⁵. Según sea la organización policial, se prioriza un tipo de intervención dirigida a resolver problemas de seguridad ciudadana o al mantenimiento del orden público. Esa diferente forma de actuar de la Policía incide sobre el trato con los ciudadanos, tal y como indica Jerome Skolnick (1966), para quien el modelo policial condiciona las relaciones de la Policía con el resto de la comunidad. En un modelo reactivo, la Policía responde a demandas de seguridad: el ciudadano define el problema y el policía interviene para intentar solucionarlo. En ese modelo, la comunidad tiene influencia sobre la Policía. Las situaciones de conflicto y los posibles agresores ya están establecidos y la Policía tiene un margen concreto de actuación. Por el contrario, en un modelo proactivo, el policía depende más del poder político que de la comunidad. De hecho, los políticos pueden tener un gran poder sobre la Policía, aunque es esta la que establece las necesidades de seguridad y

²⁵ Se acepta la existencia de cuatro modelos de organización policial: tradicional, racional-burocrático, profesional y comunitario. Algunos autores hablan de un quinto modelo que incluiría aspectos de cada uno de los anteriores. El modelo tradicional se caracteriza por elementos como el liderazgo, poca burocracia y gran influencia del poder político. La Policía está integrada en la comunidad, en la que suele recibir presión de los grupos de poder local. Una organización racional-burocrática basa su actuación en el cumplimiento de la ley. La ley es la fuente de autoridad de la Policía y establece las líneas de actuación policial. En este modelo, los fines son más importantes que los medios y la capacidad de influir de los políticos sobre la Policía es menor que la que ejercen los jueces. Es una Policía distante con la comunidad, a la que contempla como fuente de conflictos. En un modelo profesional, la Policía basa su eficacia en la formación de los agentes. La organización policial tiene el control sobre un cuerpo de conocimientos técnicos y teóricos. Una Policía autónoma para tomar decisiones respecto al tratamiento del problema. Pero ese carácter autónomo puede llevar a enfrentamientos con el poder político, judicial e incluso con la comunidad. El modelo comunitario destaca el papel de la responsabilidad social. La comunidad participa en la solución a los conflictos, ya que es el mejor instrumento que tiene la Policía para resolver los conflictos. El policía es un dinamizador de las relaciones con la comunidad y está en contacto permanente con los ciudadanos. Los agentes realizan multitud de funciones y tienen una gran discrecionalidad a la hora de actuar. Es una organización difícil de controlar. Los medios son tan importantes como los fines. La prioridad es el mantenimiento del orden y la ley es un elemento que sirve para garantizar ese orden. El quinto modelo de organización policial intentaría adoptar las características del estilo burocrático y comunitario. En base a una serie de objetivos comunes, la organización se subdivide en grupos independientes dirigidos desde la cúspide de la organización, donde cada grupo actúa en base a sus competencias en torno a proyectos comunes. Como señala Torrente (1997), en caso de predominar la legalidad, el modelo de seguridad pública adopta un carácter racional-burocrático; cuando son los políticos o los grupos de presión los que ejercen mayor influencia, tenemos un modelo tradicional; si el elemento decisorio es la comunidad, estamos ante un modelo comunitario; y, en caso de que esa capacidad la tenga la Policía, el modelo de seguridad es el profesional (p. 100).

determina las posibles situaciones de riesgo y los posibles delincuentes. Para Skolnick (1966) la situación está poco reglada, lo que permite una mayor libertad de actuación de las policías (p. 89).

Los intereses de los participantes en el modelo de seguridad son distintos. De forma que políticos, policías, jueces, ciudadanos, instituciones, agentes sociales, etc., a veces formulan demandas de seguridad diferentes e incluso contradictorias. De hecho, la idea de conflicto y la definición de problema de seguridad también pueden ser diferentes en los participantes. La consideración de víctima o agresor, así como la visión de la demanda y el planteamiento de la oferta, dependen de la definición del problema. En ese caso, la organización del modelo de seguridad debe tener la suficiente capacidad como para decidir sobre qué demandas debe actuar, así como definir la prioridad de cada una de ellas. En esa decisión, en la definición de los problemas que la Administración debe atender y en el tipo de respuesta que se debe ofrecer, pueden tener mayor o menor influencia cada uno de los participantes, dependiendo del modelo de seguridad.

En los nuevos modelos de seguridad pública, tanto la Policía como la comunidad adoptan un papel proactivo. La Policía no solo trabaja contra los delincuentes, sino que también trabaja con “the good guys”. De esa forma, la Policía sobrepasa la función reactiva propia de un modelo tradicional, orientada a la resolución posterior del conflicto. En ese caso, cuando todo lo que hace la Policía es responder al incidente, resulta que los problemas que dan origen a esa situación no se tratan, de forma que continuarán produciéndose e incluso pueden llegar a aumentar.

En los nuevos planteamientos de seguridad, por el contrario, se intenta analizar las causas del conflicto, porque a través de su conocimiento es posible tratar el problema para evitar que vuelva a aparecer. En los nuevos modelos policiales, la organización debe destinar

parte de sus recursos al análisis de las causas de los conflictos para, con ello, no solo solucionar los problemas, sino también prevenir su posible aparición. En ese nuevo modelo de seguridad, la comunidad adquiere un importante papel, pues los individuos pasan de ser meros consumidores del sistema de seguridad a ser copartícipes de la creación del sistema, un cambio de actitud de la comunidad que puede tener consecuencias sobre el sistema de seguridad. En ese sentido, el cambio de una Policía que trabaja por la comunidad a una Policía que trabaja con la comunidad “es difícil porque supone aceptar que la comunidad tiene tanto (o más) conocimiento y percepción de los problemas que la propia Policía, idea que resulta difícil de superar” (Montbrun, 2002). Ahora el policía no acude al territorio a resolver el problema, porque ya forma parte de la comunidad. Ese contacto permanente del agente con la comunidad genera un tipo de relaciones más personales que legales. En esa nueva relación con la comunidad, al policía se le exige que mantenga el orden y no tanto el cumplimiento estricto de la ley, debiendo basar su actuación más en su capacidad de persuasión, en su carisma, que en el cumplimiento estricto de la norma, por lo que pierde cierta autoridad legal. En ese nuevo contexto, la organización del sistema público de seguridad establece prioridades, decide sobre qué actuaciones debe intervenir y en qué medida debe hacerlo, establece el grado de peligrosidad de las situaciones y, conforme a ello, ofrece una respuesta.

En el caso opuesto, está una policía especializada en determinadas cuestiones. Ese carácter hace que los policías mantengan poco contacto con la población en general y centren su actuación en metas concretas. Su relación con la comunidad se limita a grupos determinados sobre los que basan su intervención. Esa situación da lugar a que tengan una visión restringida de la realidad cotidiana de la comunidad. La especialización de las tareas policiales afecta a la relación de la Policía con la población.

2.5.2 La correspondencia entre la demanda y la oferta pública de seguridad

En las sociedades avanzadas, los individuos reclaman tener un papel en el desarrollo de la comunidad y participar en aquellas cuestiones que les afectan, abandonando el papel de receptores de servicios públicos para convertirse en corresponsables de su diseño y desarrollo. Estudiar cómo las personas pueden influir en las políticas públicas de seguridad a través del proceso de formulación de la demanda y la gestación de la oferta de servicios es interesante para comprender el funcionamiento del sistema público de seguridad.

Entre los diferentes actores que intervienen en la organización de las políticas públicas de seguridad se pueden establecer relaciones de poder. Los distintos intereses de cada uno de ellos influyen sobre la concreción de las políticas públicas de seguridad. Siguiendo a Henry Mintzberg (1992), los participantes que intervienen y las relaciones que llevan a cabo para lograr una mayor influencia pueden condicionar el resultado de las políticas públicas de seguridad. De esa forma, las políticas públicas de seguridad se configuran como el resultado de las relaciones de poder entre los diferentes actores que participan en ella. En función del grado de influencia de cada participante, sus demandas se pueden transformar en acciones de las políticas públicas de seguridad. Así, esas acciones constituyen la oferta de servicios de seguridad y son el resultado de las relaciones de poder entre los distintos operadores. En ese sentido, la relación de poder puede hacer que las demandas de seguridad coincidan o sean diferentes a la oferta de productos que proporciona la organización del sistema público de seguridad.

En el sistema de seguridad pueden intervenir distintos actores. Diferentes partes de la misma Administración, instituciones, individuos, agentes sociales, políticos, etc., que pueden tener intereses contrapuestos en el modo de entender la seguridad, las necesidades y los

servicios necesarios para atender esas demandas. Por ello, se pueden producir conflictos entre las relaciones que establecen los distintos participantes en su intento por satisfacer sus intereses, situación que traslada riesgos al resto de los operadores y a la propia comunidad. Así, la seguridad se puede convertir en un objeto de confrontación social, económica y política entre los participantes. Ante esa situación, la organización del sistema público de seguridad debe establecer los criterios que permitan su funcionamiento. En ese sentido, cabe determinar los estándares de seguridad sobre los que debe actuar el sistema y que permiten llevar a cabo la gestión de la seguridad. Las situaciones que no se ajusten a esos estándares son consideradas como inseguras o peligrosas. Para Yaacov Vertzberger (1998), el gobierno es el responsable de definir los estándares de seguridad, estableciendo qué situaciones pueden ser consideradas como inseguras y causa de riesgo. De esa forma, la inseguridad tiene un aspecto político por el cual la sociedad acepta ciertos niveles de riesgo. La aceptación del riesgo a un conflicto puede afectar a la demanda de seguridad. Según el grado de riesgo tolerado, varía tanto la demanda como la respuesta de seguridad.

La vida en sociedad genera problemas que pueden cambiar conforme cambia la sociedad. De ahí que los intereses que defiende la Administración en un momento determinado dejen de servir de acuerdo a los nuevos cambios sociales. Para que la Administración sea viable, debe adaptarse a las nuevas demandas. En otras palabras, la dinámica del sistema público de seguridad depende de la dinámica social. La seguridad pública ha ido variando, adecuándose a la evolución de la sociedad, pasando de una seguridad dedicada a la vigilancia de la vía pública a una seguridad preocupada por la tranquilidad vial y, más tarde, por el ecologismo y los delitos informáticos. La situación o comportamiento que en un determinado momento suponía un problema de seguridad deja de serlo conforme cambian los parámetros sociales de la seguridad. Lo que hoy no es considerado un peligro puede serlo mañana de acuerdo a la definición de riesgo aceptada por

la comunidad. Es por eso que la Administración debe adaptarse a las transformaciones sociales para poder ofrecer una respuesta adecuada a las necesidades de cada momento.

La demanda de seguridad es múltiple, acorde con los nuevos conflictos que aparecen en una sociedad compleja. El sistema público de seguridad tiene que hacer frente a esas nuevas amenazas con soluciones, dado que, de lo contrario, el sistema podría quebrar. En ese contexto, la seguridad es contemplada como una necesidad para el desarrollo personal y de la comunidad. Los individuos reclaman sentirse protegidos y convivir en un entorno seguro, por lo que la seguridad es un objetivo tanto individual como colectivo y la Administración debe encontrar una respuesta a ambas demandas. La situación puede suponer un problema para la Administración cuando no existe un consenso sobre el concepto de seguridad, de modo que puede afectar a la definición de la demanda y a la oferta de los servicios destinados a satisfacer esa necesidad. El tratamiento de la seguridad depende de lo que se entienda por ella y de la necesidad de sentirse protegido. Sin ese consenso, la cobertura de esa necesidad de protección se puede convertir en un problema para el sistema público de seguridad.

La organización del sistema público de la seguridad forma parte de la sociedad en la que se encuentra inmersa y su funcionamiento se corresponde con las características de la comunidad sobre la que actúa, las cuales evolucionan conforme a los cambios sociales que se producen. De esa forma, la organización del sistema es un reflejo de las características económicas, sociales, culturales y políticas de cada momento y está sometida a los cambios que se producen en la sociedad, debiendo ser capaz de adaptar su funcionamiento a las nuevas realidades. Sin embargo, la aparición de nuevas necesidades de seguridad puede dar lugar a un desfase entre la demanda de protección y la oferta de servicios que la garanticen, debido a que el sistema de seguridad necesita tiempo para observar, analizar y adecuar su respuesta a las nuevas demandas. En ese periodo de adaptación y transición de una forma de

actuar a otra, pueden aparecer tensiones entre las expectativas ciudadanas de seguridad y la oferta de servicios suministrada por la Administración, por lo que el valor de la actuación policial “dependerá de la capacidad que muestre la institución policial de adaptarse rápidamente a las transformaciones que experimenta la sociedad” (Tudela, 2007a, p. 67). Determinadas actuaciones precisan de un tiempo de preparación o investigación y no siempre es posible responder de forma inmediata. Ese desfase entre el momento que el ciudadano o la comunidad formula una demanda de seguridad y el tiempo en que la Administración responde a esa necesidad puede generar insatisfacción. De hecho, es una de las principales preocupaciones que aparecen en todas las entrevistas realizadas. Mientras los ciudadanos reclaman una actuación rápida de la Administración a sus demandas, tanto políticos como policías manifiestan su preocupación ante la imposibilidad de responder con la suficiente rapidez a determinados problemas.

La respuesta de la Administración a la demanda de seguridad ciudadana puede ser objeto de rechazo. Cuando el ciudadano llama a la Administración por un problema, espera una respuesta que lo resuelva. Si la respuesta ofrecida no es la esperada, es posible que se origine un problema. Para Diego Torrente (1997), el exceso de expectativas puede generar decepción entre los ciudadanos (p. 97). La complejidad de los problemas sociales puede llegar a provocar ese desajuste entre demanda y oferta. En ese sentido, debido al carácter complejo del problema, puede ser necesaria una intervención especializada en lugar de un planteamiento más general del conflicto. Así, cuando la comunidad lo que solicita es la aplicación de la ley y, por tanto, una solución generalizada de seguridad, la respuesta especializada puede entrar en conflicto con esa demanda. En general, a la población le preocupa el mantenimiento del orden, mientras que la Administración prefiere la aplicación de la ley.

La Administración recibe multitud de demandas de seguridad y se le exige que responda a cada una de ellas, pidiéndole que lleve a cabo servicios y requerimientos para los que no siempre tiene solución. Cuando, por la naturaleza de la demanda, resulta imposible satisfacer esa necesidad desde el sistema público de seguridad, pueden aparecer conflictos entre la comunidad y la Administración. Robert Castel (2004) señala la existencia de un desfase entre las expectativas de protección y la capacidad efectiva de llevarla a cabo (p. 13). Un ejemplo de ello es cuando la Administración ofrece soluciones globales a problemas particulares, dejando insatisfechas determinadas necesidades particulares de seguridad. El tratamiento generalista de la seguridad puede dejar sin cubrir determinadas necesidades subjetivas de seguridad, creando un conflicto entre la demanda particular de seguridad y la respuesta de la Administración.

La vida en sociedad genera relaciones que pueden provocar situaciones problemáticas. El grado de tolerancia del conflicto depende del límite de aceptación individual y colectivo conforme al estilo de vida y a la permisividad social conforme a unos parámetros previamente aceptados por la comunidad. El estilo de vida y el nivel de convivencia son factores que determinen el nivel de riesgo socialmente aceptado. Las necesidades de seguridad dependen del nivel de tolerancia del individuo o de la comunidad, algo que puede ocasionar un conflicto cuando difiere del tolerado por la Administración.

La disposición de los recursos es un elemento que puede condicionar la relación entre la demanda y la oferta de seguridad. La Administración tiene que prestar servicios con recursos limitados. Ante esa escasez de medios, la organización del sistema de seguridad intenta optimizar su utilización, rentabilizar las actuaciones que debe desarrollar. Pero esta situación genera tensión, pues mientras los ciudadanos quieren soluciones a sus demandas, la Administración tiene que encontrar una respuesta según sus posibilidades y los recursos de

que dispone. Cuando los medios disponibles son escasos y no permiten ofrecer los servicios que esperan los ciudadanos, la Administración intenta responder de la forma más eficaz posible rentabilizando sus recursos. Sin embargo, esa eficacia que pretende la Administración en el uso de los recursos puede discrepar, como hemos dicho, de la eficacia que quiere el ciudadano en la resolución de su problema.

Las características del entorno pueden condicionar la demanda de seguridad e influir sobre la oferta de seguridad. La demanda de seguridad puede ser distinta en función del espacio donde se produce esa necesidad. Los requerimientos de seguridad de un barrio periférico pueden ser distintos a los solicitados por individuos que viven en el centro de una ciudad. La distribución y tipo de recursos, así como la relación de la Administración con la comunidad, son distintas en un barrio dormitorio, en una zona industrial o en un entorno administrativo-comercial. Los servicios de seguridad varían según las necesidades específicas de cada lugar. Por ejemplo, el conflicto que genera una persona borracha en un entorno comercial es diferente del que puede ocasionar en un entorno industrial.

La visualización del conflicto puede incidir tanto sobre la necesidad como sobre la prestación de servicio de seguridad. El momento en el que se produce el conflicto puede influir en la determinación de la demanda y la necesidad de intervención por parte de la Administración. La inseguridad que puede producir un vagabundo o un borracho en una zona comercial cuando los establecimientos están abiertos al público es distinta a cuando los negocios están cerrados y no hay tránsito de personas. De esa forma, la visualización del conflicto puede incidir sobre la seguridad. El espacio y el tiempo en el que se produce el conflicto es importante en la determinación de su gravedad y, por tanto, en la demanda y la respuesta de seguridad de la Administración.

De forma continua se menciona la necesidad de ofrecer una mejor calidad de los servicios de seguridad. En ese sentido, la idea de calidad se asocia a la de eficacia, que se mide por su capacidad de dar una respuesta adecuada a las demandas de la comunidad. El grado de correlación entre la demanda de seguridad y el resultado de la oferta de seguridad determina el grado de eficacia del sistema. Un sistema de seguridad es más eficaz cuando más demandas de seguridad hayan sido atendidas de forma satisfactoria con menor necesidad de recursos. Sin embargo, a veces la eficacia del sistema puede estar relacionada con la repercusión de su actuación. Un ejemplo es la repercusión que tienen los grandes delitos en comparación con los pequeños conflictos. Por eso, la Administración busca rentabilizar su actuación con los conflictos más relevantes en detrimento de las pequeñas infracciones, ya que solucionar esos casos proporciona una mayor sensación de eficacia que corregir conflictos de menor envergadura. Como señala Albert Reiss (1985), la Administración puede priorizar actuaciones que le reportan mayor prestigio frente a aquellos otros pequeños conflictos que son los que realmente preocupan a los ciudadanos (p. 26). En este caso se produce un conflicto de necesidades entre ciudadanos y Administración, pues la respuesta ofrecida deja de satisfacer a los primeros por una cuestión de imagen de los segundos.

Cabe señalar que, para que una estrategia de seguridad pública sea efectiva, ha de adecuarse al contexto sobre el que debe actuar. El tipo de demanda, el grado de tolerancia, la organización policial, los recursos económicos disponibles, la estructura espacial, el momento en el que se produce el conflicto, la distribución poblacional, la situación económica y social, el grado de participación e implantación de los distintos agentes sociales, el nivel de delincuencia, etc., son elementos que forman parte de ese contexto a tener en cuenta al elaborar planes de seguridad. En ese sentido, no todas las estrategias de seguridad son útiles para todos los entornos y resulta ineficaz trasladar un modelo que funciona en una

situación a otra cuyo contexto es distinto, pues la actuación de seguridad llevada a cabo en un lugar puede ser inapropiada en otro distinto, incluso siendo la misma demanda de seguridad. En definitiva, conocer las múltiples variables que intervienen en las necesidades de seguridad y, a través de su estudio, establecer unas políticas públicas que permitan responder de forma adecuada a cada una de las demandas de seguridad.

2.6 La buena gobernanza de la gestión pública de la seguridad

En las sociedades democráticas la seguridad es un derecho individual y colectivo que el Estado debe garantizar como instrumento para el desarrollo social. Ese papel del Estado como garante de la seguridad se encuentra recogido en la Declaración de Salvador sobre estrategias amplias ante problemas globales: los sistemas de prevención del delito y justicia penal y su desarrollo en un mundo en evolución (Naciones Unidas, 2010), que establece que “la elaboración y aprobación de políticas de prevención del delito, así como su supervisión y evaluación, son responsabilidad de los Estados” (p. 11).

La inseguridad es una permanente realidad social que precisa de continuas actuaciones para controlar y reducir sus posibles efectos. Su tratamiento sobrepasa la función protectora del Estado, convirtiéndose en un asunto de toda la sociedad. El diseño y desarrollo de las políticas públicas de seguridad dejan de ser monopolio del Estado para convertirse en un compromiso de toda la sociedad. Abrir la gestión pública de la seguridad a la participación de la comunidad es un reto para el Estado. En ese sentido, la asunción de un nuevo modelo de gestión donde los ciudadanos puedan codecidir implica un cambio de mentalidad en la autoridad política, en la organización policial y en la sociedad, pues es un nuevo paradigma de la seguridad pública basado en el consenso y donde cada participante asume un rol determinado. En definitiva, es una forma de trabajar la seguridad, a través de la cooperación

de distintos actores e instituciones, con la que es posible mejorar la identificación y el tratamiento de los conflictos y sus causas.

Puesto que, en la actualidad, en la seguridad converge una multiplicidad de factores, es necesario un enfoque integral. Cuestiones relacionadas con las condiciones de vida — como la situación económica, el acceso y estado de la vivienda, la educación, el acceso a la sanidad o las características físicas del entorno— forman parte de esa visión integral de la seguridad. La seguridad se configura como un concepto amplio que abarca cuestiones sociales, educativas, económicas, políticas, urbanísticas, etc., y que constituye una herramienta fundamental para la realización individual y el desarrollo colectivo. Esa forma de operar la seguridad implica una reformulación de su gestión, pasando de una perspectiva básicamente policial a otra abierta a la participación de distintos actores e instituciones, que facilitan un enfoque integral de la seguridad. Sin embargo, para que esa participación sea eficaz, debe estar basada en una relación clara y fluida entre los integrantes del sistema de seguridad; una relación que debe tener en cuenta “la participación de todos los miembros del servicio y del conjunto de la población en la elaboración de las políticas policiales”, así como “la aceptación de la obligación de rendir periódicamente cuenta de sus actividades” (Rico y Salas, 1988, pp. 60-62).

En ese nuevo enfoque de la seguridad, la Policía no solo responde de sus actuaciones ante la autoridad pública, sino que rinde cuentas ante toda la comunidad. La organización policial “debe ser responsable ante el Estado, los ciudadanos y sus representantes. Debe ser objeto de un eficaz control externo” (UE, 2001, recomendación Rec. 10). La Policía responde de sus actuaciones ante la sociedad y, de esa forma, subordina su labor al control externo de la comunidad. David Bayley (2001) insiste en la necesidad de una Policía transparente en sus actividades, abierta a la observación y al escrutinio público, que permita a

los ciudadanos conocer las actividades que realiza (pp. 13-15). Desde 2003, el Departamento de Justicia de los Estados Unidos, a través del servicio de relaciones con la comunidad, establece entre sus principios de “good policing” o buena vigilancia policial: la necesidad de que los ciudadanos ejerzan un control externo sobre la actividad policial. Para Robert Reiner (2000), los mecanismos de rendición de cuentas en la regulación del trabajo de la Policía tienen una función constitucional (p. 175). Una función que es simbólica cuando afirma la subordinación de la Policía a la democracia y al Estado de Derecho, donde ambos expresan una serie de valores y normas defendibles conforme a los principios de legalidad.

La rendición de cuentas o *accountability* es un sistema importante en la gestión pública de la seguridad por el cual se responde ante la sociedad de las acciones y decisiones adoptadas por la Administración. El término *accountability* es un concepto relacionado con el de “gobernanza” en tanto que es la autoridad pública la responsable de incorporarlo a su forma de gestión. En algunos países como en Gran Bretaña, la *accountability* forma parte de la vida pública. En otros países, como en España, es un compromiso ético voluntario que adopta una organización en su forma de gestión interna, pues no existe la obligación de rendir cuentas a la sociedad.

Para algunos autores, la *accountability* es más amplia que la rendición de cuentas, ya que, mientras la primera implica la obligación moral de explicar la gestión de toda la organización, la rendición de cuentas es la obligación legal de informar sobre algún aspecto de esa organización. En definitiva, la *accountability* sobrepasa el concepto de rendición de cuentas al convertirse en un compromiso ético de actuación a la vez que una decisión voluntaria de información de la organización.

Estamos ante un cambio en la relación Comunidad–Estado donde se produce una transferencia de poder de la autoridad pública a la colectividad; es decir, la capacidad de

decisión pasa del Estado a la colectividad y, en esa reordenación de la dinámica del poder, el menos privilegiado puede exigir al poderoso explicaciones sobre su actuación. De esa forma, se convierte en un contrapeso al poder de la Administración. La seguridad deja de ser un monopolio exclusivo del Estado para convertirse en el resultado de una actividad colegiada con el resto de la comunidad. Sin embargo, como señala David Bayley (1983), para el éxito de la rendición de cuentas es necesario el apoyo de la Policía en el ejercicio disciplinario de su actividad y en el desarrollo de una responsabilidad activa que garantice una correcta actuación policial (p. 158). Eso supone un profundo cambio en las relaciones entre los participantes del sistema público de seguridad.

La rendición de cuentas precisa de un buen sistema de información y procesamiento de datos. Como el encargado de obtener y gestionar esa información es el gobierno, la rendición de cuentas es responsabilidad suya. Un buen gobierno debe procesar adecuadamente la información que de forma transparente facilita al resto de la comunidad para que esta pueda participar en la gestión pública de la seguridad. A través de la práctica de la *accountability* es posible aumentar la confianza y credibilidad de la comunidad hacia la Administración. De esa forma, tanto la autoridad política como la organización policial pueden incrementar la legitimidad de sus acciones. En consecuencia, mediante un enfoque de la seguridad orientado a la rendición de cuentas y que fomente el acceso a la información y a la participación social, es posible mejorar la relación entre la Administración y los ciudadanos. Para que eso sea posible, las políticas públicas de seguridad basadas en la rendición de cuentas precisan de una serie de mecanismos que permitan de forma efectiva llevarlas a cabo. Así, necesitan:

1. Un sistema eficaz de información y acceso a la información pública que comunique de forma periódica los aspectos referentes a su gestión.

2. Una evaluación continua de los objetivos, procedimientos y resultados de las acciones realizadas para así poder medir la eficacia de la gestión realizada.

3. Un mecanismo transparente de participación y consulta de los ciudadanos en el que la gestión pública sea compartida con la comunidad.

4. La elaboración de unas normas internas éticas de funcionamiento basado en un sistema de buenas prácticas como forma de autorregular el comportamiento en la gestión de lo público.

5. Un control social externo que, a modo de auditoría, certifique el grado de cumplimiento del sistema. La auditoría externa es un elemento de imparcialidad que permite evaluar la eficacia en la gestión.

Un buen gobierno es aquel que favorece el desarrollo de la sociedad sobre la que se asienta. La gobernanza o gobernabilidad está relacionada con el ejercicio de la autoridad en la gestión de los recursos públicos con el fin de alcanzar ese desarrollo social. En ese sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1997) fija la gobernabilidad como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos, abarcando los complejos mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos expresan sus intereses, ejercitan sus derechos y obligaciones. El buen gobierno se sustenta en la participación de la comunidad, transparencia, rendición de cuentas, promoción del imperio de la ley, mejor aprovechamiento de los recursos y la equidad. En ese intento de mejora social, participa tanto el Estado como el resto de la sociedad a través de distintos actores e instituciones. La buena gobernanza se sustenta en la corresponsabilidad y equidad en la toma de decisiones, en la rendición de cuentas, en el fomento de la participación ciudadana y en la consecución de la eficacia en todos los ámbitos. El objetivo de la buena gobernanza en la gestión de la seguridad pública es eliminar

cualquier situación que suponga una amenaza a la tranquilidad de los ciudadanos, a la vez que asegurar la protección necesaria frente a posibles conflictos. Este objetivo se pretende alcanzar a través de la participación activa de la sociedad, la corresponsabilidad en la toma de decisiones y la transparencia en la gestión de la seguridad pública. La buena gobernanza de la gestión pública de la seguridad sobrepasa el ámbito de la actuación policial para abarcar todos los aspectos relacionados con la forma de gestionar la seguridad, un planteamiento que consiste en una forma diferente de gestión basada en la rendición de cuentas a la comunidad.

2.6.1 Hacia la evaluación de resultados

En los últimos años, se insiste en la importancia de la evaluación de resultados en la gestión pública. El conocimiento del resultado de las políticas públicas de seguridad sirve para mejorar la prestación de los servicios, así como mecanismo de mejora en futuras actuaciones. Para José María Rico y Luis Salas (1988), el análisis permanente de la evaluación de las acciones de seguridad no solo puede ser un elemento más de las políticas públicas de seguridad, sino una pieza fundamental en esas políticas (pp. 60-62). Patricio Tudela (2007a), por su parte, resalta la importancia que hoy en día tiene en la seguridad el fomento de la creación de estructuras que permitan evaluar el comportamiento de la organización del sistema público de seguridad. El análisis de las actuaciones llevadas a cabo en el sistema de seguridad puede permitir la detección de aciertos y errores en esas acciones. De su estudio es posible corregir fallos e ineficiencias en el sistema que permiten reorientar las actuaciones ajustándolas a los fines propuestos, elaborando para ello nuevas estrategias que mejoran la calidad de la seguridad. De esa forma, la evaluación de resultados de las actuaciones llevadas a cabo en el ámbito de la seguridad puede ser un importante elemento en la mejora de las políticas públicas de seguridad.

La toma de decisiones se sustenta en metas u objetivos. La autoridad política orienta los objetivos de las políticas públicas de seguridad a la obtención de resultados. En función de esos resultados, las políticas realizadas por el gobierno pueden ser más o menos eficientes. Una toma de decisiones racional es la que permite que las metas u objetivos sean alcanzables. La evaluación de resultados puede servir para medir la eficacia —la capacidad de lograr el efecto esperado o deseado— de las políticas desarrolladas. En función del resultado de esa evaluación, puede ser necesario revisar el proceso y los objetivos que han conducido a la implantación de esas políticas.

Sin embargo, un problema a la hora de calcular esa eficacia está en la dificultad de establecer objetivos y medir los resultados. La Administración suele utilizar como indicadores de eficacia las encuestas de victimización, el número de trámites realizados, la cantidad de intervenciones llevadas a cabo, el número de denuncias interpuestas, el tiempo de respuesta, etc., pero ¿cómo se mide la influencia de las políticas de seguridad en el grado de mantenimiento del orden público?

En seguridad, la eficacia se puede medir por la ausencia de conflictos. No obstante, terminar con todas las situaciones de conflicto es una meta imposible de cumplir. En ocasiones, esa responsabilidad se le asigna a la Policía cuando, según James Wilson (1968), resulta que la delincuencia es producto de un conjunto de factores sobre los que la Policía carece de control (p. 59). Erradicarla excede el trabajo policial en tanto que no puede actuar sobre algunos de los elementos que la motivan. Por eso, la Policía nunca alcanza las metas establecidas cuando estas consisten en solucionar todos los problemas de seguridad y evitar la aparición de nuevos conflictos. En definitiva, acabar con el conflicto y la delincuencia y garantizar la paz social son metas inalcanzables porque siempre existirán situaciones y delitos que la Policía será incapaz de evitar o resolver. Por ello, medir la eficacia del trabajo policial resulta complicado.

La calidad de la resolución y la cantidad de conflictos resueltos se utilizan como medidores de la eficacia policial. Pero, para la organización policial, es más fácil medir la cantidad de servicios prestados que la calidad de la actuación. Por eso, tal y como indica Jerome Skolnick (1966), suele presentar el incremento en el número de intervenciones como una medida de éxito.

En los últimos años, especialmente en Inglaterra, se presta gran atención al desarrollo de indicadores de rendimiento en la Policía. La mayoría de esos indicadores de la actividad policial se centran en lo que David Bayley (2001) llama *output* (p. 24), este autor destaca la importancia de realizar programas de evaluación en la Policía en donde se tenga más en cuenta el *outcome* o resultado de la acción policial que el *output* o producción de servicios policiales. Los indicadores de actuación policial tienen que estar basados más en los resultados de la acción policial (what is achieved) que en lo que hace la Policía (what is done), y así la organización policial puede adaptar su actividad para producir los resultados deseados, pudiendo mejorar su eficacia.

La Administración debe demostrar la eficacia de las estrategias de seguridad y prevención del conflicto del sistema público de seguridad. La evaluación de resultados permite valorar el éxito de esas estrategias. Para ello, las políticas públicas de seguridad han de incorporar sistemas de supervisión y evaluación de resultados. El empleo de esos mecanismos permite conocer el grado de eficacia de las políticas públicas de seguridad. Para ello, esos objetivos deben ser claros y las medidas de evaluación deben responder a su grado de efectividad. A través de la evaluación de resultados es posible corregir errores en el establecimiento de objetivos, planificación estratégica y desarrollo de las políticas de seguridad, aspectos fundamentales en la gestión pública de la seguridad “a la hora de diseñar,

implementar y evaluar las políticas y estrategias policiales conducentes a contener la inseguridad, sus causas y sus consecuencias” (Tudela, 2007a, pp. 24-25).

Puesto que el sistema público de seguridad tiene la misión de resolver los problemas existentes y evitar la aparición de nuevos riesgos y conflictos, el análisis de las anteriores experiencias a través de la evaluación de resultados es una herramienta útil. La prevención del conflicto es una de las piezas angulares en las políticas públicas de seguridad, ya que, trabajando en políticas de prevención de riesgos, es posible evitar la aparición de nuevos problemas de seguridad. En ese sentido, los gestores de las políticas públicas de seguridad deben ser capaces de elaborar indicadores de evaluación que sirvan para interpretar los resultados de la aplicación de esas políticas. Del empleo de esos indicadores y del estudio y análisis de los resultados es posible desarrollar unas eficaces políticas preventivas de seguridad en tanto que pueden ayudar al diagnóstico y planificación estratégica de la seguridad. En el 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, con respecto a la necesidad de elaborar mecanismos que permitan controlar los procesos y resultados de las políticas de seguridad, se insiste en la importancia de “prestar más atención a la elaboración de instrumentos como indicadores de evaluación” (Naciones Unidas, 2005, p. 81). En el futuro, el uso de los indicadores de evaluación de resultados se puede convertir en un ineludible instrumento para la mejora de la calidad de la seguridad, de forma que la evaluación de resultados irá adquiriendo mayor preponderancia en el diseño, desarrollo y análisis de las políticas públicas de seguridad.

3. DÓNDE, CÓMO Y POR QUÉ DEL DESAJUSTE ENTRE LA DEMANDA Y LA OFERTA PÚBLICA DE SEGURIDAD

Los individuos suelen vivir inmersos en sociedades. En el marco de esas sociedades, las personas establecen relaciones sociales y necesitan sentirse seguras. La necesidad de seguridad es un elemento inherente al ser humano y forma parte esencial del desarrollo del individuo. Por lo tanto, la seguridad se convierte en un factor estabilizador de la sociedad. Sin embargo, las relaciones sociales pueden generar problemas o situaciones de conflicto que necesitan una respuesta de la Administración responsable de garantizar la seguridad pública: la Policía²⁶. La Policía está porque existe el conflicto o la posibilidad de que el conflicto se produzca. La Policía es la parte de la Administración encargada de garantizar la seguridad pública y velar por el cumplimiento de las normas. Esa relación entre la Policía y el conflicto la expone un entrevistado cuando afirma:

Cualquier sociedad, en el momento actual, lleva asociada una parte de hechos delictivos por la simple convivencia de las personas. En la medida en que la actividad de la Policía sea más eficaz y se colabore mucho con la ciudadanía, esos problemas de seguridad o de delincuencia se pueden eliminar o minimizar mucho²⁷.

De esa forma, las personas, en su ámbito de relación y de forma continua, a la vez que están generando demandas de seguridad, también están consumiendo servicios que intentan

²⁶ El valor de la seguridad está contemplado en el preámbulo de la Constitución Española de 1978: “La Nación Española, con el deseo de establecer la justicia, la libertad y la seguridad y de promover el bien de todos los que la integran, en uso de su soberanía, proclama la voluntad de...”. En ese deseo de establecer seguridad, la Constitución Española, en su artículo 104, indica que “Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad bajo la dependencia del Gobierno tendrán por misión proteger el libre ejercicio de los derechos y de las libertades y garantizar la seguridad ciudadana”. De modo que la carta magna asigna a la Policía la función de proteger y garantizar la seguridad de los ciudadanos. Ese papel de la Policía como garante del orden y la seguridad pública también está recogido en la Declaración sobre la Policía de 1979.

²⁷ ANEXO ENTREVISTA 2, pág. 299 y 300.

satisfacer sus necesidades, una situación que obliga a la Administración a crear, modificar o ampliar los servicios destinados a de satisfacerlas.

La seguridad es un concepto amplio que puede abarcar distintos aspectos que afectan al individuo, como las condiciones laborales, el acceso a la vivienda, la situación medioambiental del entorno, la existencia de problemas de convivencia, la salud, etc. De ahí que existan múltiples causas (la situación económica, social, cultural, política, etc.) que provoquen distintas necesidades de seguridad en la población. Así, podemos decir que, si la seguridad es un concepto global, la inseguridad también lo es. Como señala el Síndic de Badalona:

Cuando resulta que uno no tiene, siempre puede considerar que los demás tienen más y en ese momento es cuando se empiezan a complicar las cosas. [...].

Tuvimos anteayer una señora que nos exponía su situación. Me decía: “Es que no puedo vivir más porque los vecinos que tengo tienen una serie de costumbres que me alteran. Quiero marchar. Pero resulta que el mercado de la vivienda está como está y por mi piso no me dan nada. Y nadie quiere venir a vivir en mi piso salvo personas como ellos, a quienes no les quiero alquilar el piso porque tampoco me fío”. [...].

[...] un pakistaní me decía: “Es que los políticos de nuestra ciudad se están equivocando porque están haciendo política de partido y, en una ciudad, se debe hacer política de ciudad”. Y una cosa que parece simple: resulta que este señor, que acaba de llegar como quien dice, te lo está diciendo. La política de partido está muy bien para ser tratada en la gran cámara, pero en una ciudad tiene que haber política de ciudad, saber lo que la ciudad y sus ciudadanos y ciudadanas necesitan y no más²⁸.

²⁸ ANEXO ENTREVISTA 3, pág. 317-324.

Ante la variedad de causas que pueden dar lugar a reclamaciones de seguridad, la Administración debe responder ofreciendo un tratamiento multidisciplinar. La respuesta precisa de la participación de distintos agentes que pueden intervenir de diferente manera en función del lugar que ocupen en el sistema público de seguridad. En base a esa posición, cada operador puede intervenir de distinta forma sobre la forma de percibir el problema, el planteamiento del tratamiento y la solución al conflicto. Esta situación puede generar conflicto entre los participantes en caso de producirse una falta de consenso en la forma de entender, tratar y solucionar la demanda, lo que podría provocar que la demanda o una parte de ella no coincidiera con la respuesta ofertada, dando lugar a otro conflicto, en este caso, de expectativas al no ajustarse el servicio ofertado a la respuesta esperada.

Un buen sistema público de seguridad es aquel que satisface las reclamaciones de seguridad de la comunidad. Las necesidades están cubiertas cuando la oferta de servicios se corresponde con la demanda de seguridad. Sin embargo, existen diferentes factores que pueden provocar desajuste entre lo esperado por el demandante y lo ofertado por la Administración. La característica de la información, la necesidad de seguridad, el concepto de seguridad, el elemento cultural, el límite legal, el marco competencial, el grado de expectativa, el conocimiento del conflicto, el nivel de recursos, la relación entre Policía y ciudadanos o la percepción del problema son factores que pueden provocar un desencuentro entre las demandas de seguridad y los servicios que ofrece la Administración para satisfacer esas necesidades.

3.1 La percepción

Tanto la percepción como la realidad influyen sobre el estado de seguridad individual y colectiva. Percepción y realidad son dos elementos de la seguridad íntimamente relacionados, de modo que una mejora en la situación real de la seguridad puede dar lugar a una mejora en la percepción de seguridad de los ciudadanos. Como indica un entrevistado: “Mejorar la sensación de seguridad pasa primero por hacerla real y efectiva. Es decir, por intentar bajar los índices de criminalidad que se puedan suceder en barrios y en inmuebles”²⁹. De esa forma, reduciendo la inseguridad real es posible aumentar la seguridad percibida.

La percepción es un elemento subjetivo que afecta a la manera que la persona tiene de observar lo que le rodea. La percepción de seguridad de una persona depende de la sensación que tiene del estado de la seguridad. Sobre esa percepción de seguridad actúan múltiples factores y la influencia de cada uno de ellos puede variar la visión del individuo sobre la situación de la seguridad. De ahí que, sobre una misma realidad, puedan existir múltiples percepciones que den lugar a diferentes demandas del mismo hecho, situación compleja para la Administración, ya que su respuesta puede no satisfacer a una parte de los demandantes de seguridad.

Percepción y realidad pueden diferir, de forma que la impresión que las personas tienen de la seguridad puede ser distinta a la situación real. Así lo afirma un entrevistado cuando indica que: “La seguridad tiene un componente de percepción muy alto y los números pueden decir una cosa y la realidad percibida es otra”³⁰. Por ello, la dificultad de ajustar la oferta de servicios de seguridad a la demanda puede verse incrementada, ya que una cosa es que el ciudadano esté seguro y otra distinta que se sienta seguro. Mientras el “estar” forma parte de la realidad, el “sentir” está inmerso en la subjetividad del individuo. En ese sentido,

²⁹ ANEXO ENTREVISTA 7, pág. 383.

³⁰ ANEXO ENTREVISTA 6, pág. 362.

el jefe de Mossos d'Esquadra de Badalona comenta el caso de un pueblo atemorizado por los robos en domicilio cuando ni siquiera se había producido un solo robo en vivienda en ese municipio. Según él, la percepción de inseguridad se debía únicamente a la sensación ciudadana de algo que en realidad no existía. Si la respuesta de la Administración hubiese sido poner más Policía en la calle, la solución habría diferido de la necesidad real de seguridad de ese lugar, aunque podría resolver la percepción de inseguridad, debido a la sensación de riesgo existente entre la población.

Si la respuesta de la Administración se basa solo en la realidad de la situación del entorno, sin considerar los efectos que la percepción puede tener sobre los ciudadanos, la solución ofrecida puede resultar insatisfactoria según la sensación de los demandantes de mayor necesidad de seguridad.

El rol social de las personas en la comunidad, las características del entorno, el grado de convivencia, la presencia policial, la situación personal del individuo, el papel de los medios de comunicación, la distancia al conflicto, etc., son factores que pueden influir sobre la percepción de seguridad de una persona. Cada uno de esos elementos por sí solo o en conjunto puede incidir de forma distinta, de manera que la percepción de seguridad es diferente entre distintos individuos.

Todos los entrevistados coinciden en señalar que la percepción de seguridad varía en función del papel que el individuo tiene en la comunidad. Es decir, el rol social influye sobre las necesidades de seguridad y las características de la oferta de servicios destinada a cubrir esos requerimientos. En virtud de ese papel, las personas pueden observar la seguridad de distinta forma. Así lo confirma el jefe de la policía local de la ciudad de Badalona cuando indica: “Los problemas de seguridad se viven de manera diferente en función del rol que uno

juega a nivel social”³¹. De esa forma, la percepción de una misma realidad puede variar en función del papel social del observador. En ese sentido, políticos, policías y ciudadanos, en función del lugar que ocupan en el sistema público de seguridad, perciben de diferente forma tanto la necesidad de la demanda como el tipo de respuesta de seguridad que se debe dar. En palabras de un representante político de la ciudad de Badalona:

La percepción de seguridad es distinta en el policía, el político y el ciudadano por la misma naturaleza de los tres componentes. El ciudadano es influenciado y esa influencia que se pueda generar sobre él también genera una percepción determinada de seguridad. En ese sentido, son manipulables. [...] Desde el punto de vista del policía, del instrumento, [...] el policía tiene datos, tiene intervenciones. [...] Básicamente, la percepción del político la recibe de la demanda del técnico, que es el policía, o los técnicos en prevención en seguridad y del ciudadano³².

Los *inputs* que reciben los operadores en el sistema público de seguridad contribuyen en la construcción de su percepción de la seguridad. Esa construcción de la percepción puede ser distinta entre los diferentes intervinientes en el sistema de seguridad en función del número y tipo de influencias que recibe. Las características de la influencia pueden variar según el rol que desempeña cada uno de los participantes en el sistema. Mientras en los ciudadanos la percepción de seguridad se nutre fundamentalmente de las vivencias personales y de los mensajes que recibe de su entorno, en la percepción tanto de los policías como de los políticos destaca la información técnica recibida:

Indudablemente, lo que un ciudadano entiende por seguridad es diferente a lo que entiende un político o un policía, porque el ciudadano entiende por seguridad también la percepción personal que tiene de las vivencias de su barrio, calle, bloque y piso,

³¹ ANEXO ENTREVISTA 1, pág. 287.

³² ANEXO ENTREVISTA 6, pág. 362 y 363.

mientras que nosotros nos regimos por criterios muchas veces de incidencias, hurtos, robos o de algún otro tipo de incidencia que afecta a la seguridad³³.

Policías, políticos y ciudadanos reciben distintos tipos de *inputs* sobre la seguridad que moldean la visión que tienen de ella. Esa diferencia de elementos en la observación de la seguridad puede dar lugar a distintas percepciones de la realidad. Si bien la existencia de visiones diferenciadas puede enriquecer la calidad de la respuesta, también puede dar lugar a tensiones que dificulten el ajuste de esa respuesta conforme a las distintas formas de percibir la necesidad.

El entorno es un elemento que puede actuar sobre la percepción de seguridad de las personas. Las características del medio donde un individuo se desenvuelve pueden influir sobre su percepción de seguridad porque “si tú haces una mala plaza, que tiene espacios escondidos, con poca iluminación, etc., seguro que contribuye a la sensación de inseguridad. Si lo haces de forma diferente, lo que haces es reducir esa percepción”³⁴.

Un entorno degradado puede generar intranquilidad en la persona. Para la mayoría de entrevistados, la situación del entorno condiciona la percepción de seguridad. Uno de ellos destaca el adecentamiento: “La limpieza en la calle, borrar pequeños grafitis [...] mejoraría la percepción de seguridad y, a la vez, coarta a la gente a que cometan ciertos actos”³⁵. Mejorando aspectos del entorno como la retirada de pintadas en paredes, la restauración de mobiliario urbano en mal estado, la reposición de cristales rotos en inmuebles o incrementando el nivel de limpieza viaria, es posible mejorar la percepción de seguridad. George Kelling y James Wilson (1982) relacionan las condiciones del entorno con el estado de seguridad. Según esos autores, cuando un entorno comienza a degradarse, es necesario

³³ ANEXO ENTREVISTA 8, pág. 397 y 398.

³⁴ ANEXO ENTREVISTA 6, pág. 365.

³⁵ ANEXO ENTREVISTA 5, pág. 353.

actuar inmediatamente en su mejora, ya que, si no se hace, irá degradándose cada vez más. Las condiciones del entorno influyen sobre el estado de seguridad de ese lugar y, a través de su mejora, es posible aumentar la percepción tanto individual como colectiva de seguridad.

Por otro lado, las condiciones del entorno pueden favorecer la aparición y potenciación de situaciones de conflicto, ya que “una ciudad, una calle sin suficiente iluminación, una calle o un solar abandonado, este tipo de contexto puede ayudar a que se produzcan problemas de seguridad, convivencia, incivismo o problemas sociales”³⁶. Esa relación entre condiciones del entorno e inseguridad es señalada por la mayoría de entrevistados. Por eso motivo, desde la Administración, es necesario observar la calidad del entorno como un factor que puede mejorar la sensación de seguridad. Así, a través de la mejora de las condiciones del medio en el que el individuo se desenvuelve, es posible dar respuesta a esa parte de las demandas de seguridad provocadas por la percepción de un entorno degradado.

La convivencia entre vecinos puede afectar a la percepción de seguridad. Un bajo grado de convivencia, una mala relación vecinal, puede generar una alta percepción de inseguridad entre los vecinos y dar lugar a necesidades de seguridad. Cuanto peor sea la convivencia y mayor la frecuencia de conflictos entre vecinos, más alta será la percepción de inseguridad. Sin embargo, la percepción de inseguridad debido a una mala convivencia puede ser distinta entre ciudadanos, políticos y policía: “El problema de la convivencia hace que el ciudadano tenga una percepción de seguridad diferente a la que podemos tener desde la Policía o desde los que dirigen, desde la política, la ciudad”³⁷. Así, lo que para unas personas es un grave problema de convivencia que puede dar lugar a problemas de seguridad, para otras es un conflicto menor que no precisa de respuesta.

³⁶ ANEXO ENTREVISTA 7, pág. 383.

³⁷ ANEXO ENTREVISTA 8, pág. 398.

Los individuos pueden relativizar la importancia del problema en base a la distancia que les separa de él. Un conflicto lejano puede causar una influencia menor sobre la persona que si ese problema le afecta de forma directa a su entorno vital. Así, lo que para unas personas es un grave problema de convivencia que puede dar lugar a problemas de seguridad, para otras es un conflicto menor que no precisa de respuesta. La Administración no es ajena a ese efecto de la distancia sobre la percepción de la necesidad de seguridad, por lo que es posible que considere determinada relación vecinal exenta de conflicto, siendo solo un problema de percepción de inseguridad, en cuyo caso se puede producir desencuentro.

La Policía puede ser utilizada como un instrumento que actúa sobre la percepción de seguridad. Para algunos ciudadanos, la presencia policial puede aumentar su percepción de seguridad. De ese parecer es el responsable político de la policía local de la ciudad de Badalona, el cual pone como ejemplo la experiencia que llevó a cabo en esa ciudad para incrementar la sensación de seguridad entre los vecinos:

Es inviable tener un policía en cada calle, que es la mejor manera de que los ciudadanos se pudieran sentir más seguros y más representados. Sin embargo, es indudable que hemos mejorado mucho en la sensación de seguridad cuando hemos destinado más de 80 policías a hacer patrullas de proximidad que la gente ve en las puertas de los colegios, de los ambulatorios, paseando por las calles o presentándose en los comercios. Más policías afecta a la sensación de seguridad³⁸.

La cercanía de la Policía puede mejorar la percepción de seguridad. La proximidad y el contacto de la Policía con el ciudadano pueden favorecer esa percepción de mayor seguridad. Así, algunos ciudadanos pueden ver en el policía un elemento de estabilidad del entorno al garantizar la seguridad ciudadana. En ese sentido, para esos ciudadanos, la Policía

³⁸ ANEXO ENTREVISTA 8, pág. 399.

es sinónimo de seguridad. Sin embargo, para otras personas, la presencia policial puede generar intranquilidad y ser un factor de inseguridad, dando lugar a nuevos problemas de seguridad. Así, un entrevistado menciona que, para mejorar la percepción de seguridad en la ciudadanía, “es más importante el conocimiento mutuo y no que haya más Policía en la calle. La presencia de la Policía tranquiliza a unos y complica a otros, y radicaliza la actitud de esos otros”³⁹. De esa forma, la Policía puede ser vista como una consecuencia del conflicto que ya ha sucedido o como un elemento de prevención de un problema que puede suceder. La Policía, en ambos casos, es contemplada como parte del problema, ya sea como consecuencia del mismo o como instrumento para prevenir su aparición. Un ejemplo es cuando los ciudadanos observan un elevado incremento del número de agentes en un determinado lugar. En ese caso, pueden pensar que se debe a un aumento de la inseguridad en esa zona o porque está a punto de suceder algún conflicto. Si bien los ciudadanos reclaman mayor protección, un incremento excesivo de las medidas de seguridad puede dar lugar al efecto contrario: “No creo que el exceso de control nos lleve a la seguridad; al contrario: yo creo que nos aleja”⁴⁰. Para algunos individuos, el exceso de seguridad puede generar sensación de inseguridad. Es decir: la presencia policial es un elemento que incide sobre la percepción de seguridad de los ciudadanos.

Mejorando la sensación de seguridad es posible incrementar la percepción de tranquilidad en las personas. La visualización de los elementos que conforman la seguridad del entorno es un mecanismo que puede generar mayor tranquilidad entre los individuos. La Administración dispone de diferentes elementos que inciden sobre esa mejora de la percepción de seguridad. Un entrevistado puso el siguiente ejemplo:

³⁹ ANEXO ENTREVISTA 3, pág. 318.

⁴⁰ ANEXO ENTREVISTA 3, pág. 332.

La sensación de seguridad se basa en que te vean. En los últimos años, hemos pasado del antiguo puente de los coches policiales, de las lucecitas, a los tipos leds. Con los leds te ven a cientos de metros y la sensación de ver unas luces azules te da una sensación de tranquilidad y seguridad que antes no tenías. Pero más presencia policial no soluciona los problemas. Nosotros hacemos pasadas por ciertas zonas que, a nivel de sensación de seguridad, sí que la proporciona, pero que no creo que sea real a nivel policial. A nivel de ciudadano, la presencia policial te da una sensación de tranquilidad y seguridad⁴¹.

En definitiva, la visualización de aquellos elementos relacionados con la seguridad que pueden influir sobre la sensación del individuo favorece la percepción de mayor protección. El uso y la visualización de los distintos instrumentos de seguridad de que dispone la Administración (como videocámaras, drones, etc.) puede ser un mecanismo a utilizar como respuesta a las demandas de seguridad. Sin embargo, como ya se ha señalado, mientras para una parte de los ciudadanos el empleo de ciertos instrumentos genera confianza y tranquilidad, para otras personas puede ser causa de inseguridad. En ese caso, la respuesta de la Administración, si bien satisface a una parte, puede estar creando nuevos conflictos a esa otra parte de la ciudadanía que se siente insegura por la utilización de esos instrumentos u observa su empleo como una injerencia en su intimidad o su seguridad personal.

Los mass media difunden contenidos que pueden influir en la percepción tanto individual como colectiva de seguridad. El presidente de la Asociación de Vecinos del barrio de La Pau de la ciudad de Badalona denuncia y lamenta esa situación:

Los propios medios de comunicación aprovechan y machacan a esta ciudad de insegura. [...] Eso no es real. [...] Pero tanto machacar crea una percepción virtual

⁴¹ ANEXO ENTREVISTA 5, pág. 353

que también tienen los vecinos. Si cada día están machando con los medios de comunicación, al final te lo acabas creyendo⁴².

Como señala ese entrevistado, los medios de comunicación pueden alterar la realidad y provocar una distorsión de la sensación que los ciudadanos tienen de la seguridad. En resumen, el tratamiento y uso de la información influyen sobre la sensación de los ciudadanos, pudiendo condicionar su percepción de seguridad.

Para Ulrick Beck (1998), los medios de comunicación ejercen gran influencia sobre la representación del riesgo y sus posibles soluciones. Los medios de comunicación pueden moldear la visión del conflicto, de forma que la comunidad requiera cierto tipo de intervenciones como vía de solución al problema. Policía, ciudadanos y políticos no resultan ajenos a esa capacidad de influencia de los medios de comunicación, pudiendo ser utilizados como instrumentos de propagación y difusión de sensaciones para, con ello, intentar influir sobre la percepción de seguridad.

La organización política sabe de la capacidad de influencia de los medios de comunicación. Sabe que, según el uso de la información, es posible incrementar o disminuir la percepción de seguridad entre la población. Ante esa posibilidad, los políticos modifican las directrices del sistema de seguridad para potenciar o evitar cierta información en los medios de comunicación. De esa forma, la seguridad puede verse condicionada por el posible uso que de ella se haga en los medios de comunicación. Esa idea de subordinación de los políticos a la repercusión mediática de sus decisiones es reflejada en una entrevista que pone de manifiesto:

Los medios de comunicación pueden prescindir de un hecho, con lo cual aquello no te genera ningún problema, siendo a lo mejor un problema grave. Al contrario, un

⁴² ANEXO ENTREVISTA 4, pág. 348.

problema muy simple al que los medios de comunicación le dan bombo y platillo se puede convertir en un grave problema. [...]. Aquí sí que entramos en un terreno complicadísimo, porque, si alguien dice “Yo tengo derecho a informar”... Hombre, sí. Pero a veces, si se informa de una manera o se informa de otra, genera una cosa o genera otra. Es complicado. La organización política está con mucho cuidado sobre lo que puede salir en los medios de comunicación⁴³.

La organización policial es consciente de cómo los medios de comunicación pueden influir sobre ella. El uso de las noticias afecta a la percepción que se tiene de la Policía. La imagen de la Policía depende del tratamiento informativo que se dé a sus actuaciones. Para el representante del Sindicato de Funcionarios de Policía Local de la ciudad de Badalona, la imagen que tiene el ciudadano no es muy positiva:

El ciudadano, por desgracia, tiene una imagen bastante deteriorada de la Policía. Creo que es por los medios de comunicación y cambia muchísimo cuando interactúan con nosotros, porque se sorprenden. La imagen que tienen de la Policía es una imagen totalmente represiva y de abuso de autoridad⁴⁴.

Como se ve, los medios de comunicación pueden hacer de amplificadores de la imagen de la Policía, ayudando o perjudicando a la organización policial.

Los ciudadanos conocen la capacidad de influencia de los medios de comunicación sobre la comunidad, los políticos y la Policía y a menudo, en su pretensión de llamar la atención sobre los responsables de la seguridad, los utilizan como aliados en sus reivindicaciones a la Administración. Pero, en ocasiones, la efectividad de sus exigencias depende del grado de sensacionalismo que acompaña a la información. Así, los medios de

⁴³ ANEXO ENTREVISTA 2, pág. 307.

⁴⁴ ANEXO ENTREVISTA 5, pág. 360.

comunicación se pueden convertir en creadores, modificadores o destructores de sensaciones de seguridad a través del uso de la percepción. Mediante el uso y tratamiento de la información, los mass media pueden ser un factor de engarce o disfunción entre la demanda y la oferta de seguridad.

3.2 La información

La información contenida en la demanda de seguridad ciudadana es un indicador de las necesidades de seguridad. Para que coincida la oferta de servicios de seguridad con las reclamaciones realizadas, es necesario conocer y entender esa información. El estudio correcto de las necesidades de seguridad no puede limitarse a la obtención de datos, sino que debe ir a las causas que dan lugar a esos síntomas.

De los datos o síntomas podemos obtener información sobre la necesidad de seguridad y, una vez conocido el alcance de la demanda, es necesario saber las causas de esa necesidad. Para entender la necesidad de seguridad de un entorno, es necesario analizar la información de los datos obtenidos y, a partir de ellos, intentar llegar a las causas que provocan esa situación. Cuando la respuesta de la Administración se realiza en base a los síntomas sin tener en cuenta las causas del conflicto, la oferta puede no corresponder con las necesidades reales de la demanda.

Para dar una adecuada respuesta a los requerimientos de seguridad, la Administración debe conocer las características de la demanda. El tratamiento de la seguridad varía conforme a los rasgos de la demanda. La respuesta de la Administración depende de la información contenida en esa necesidad. Sin embargo, es posible que ese requerimiento sea inexacto o

disconforme con la realidad del conflicto. Por eso, es necesario comprobar la veracidad de la información, ya que puede estar distorsionada de forma involuntaria o intencionada.

En la deformación que el individuo puede hacer de la realidad es importante el papel del prejuicio. Diego Torrente (2001) señala el papel del prejuicio sobre la visión que tienen los ciudadanos de lo que sucede en su entorno, pudiendo condicionar la información que se transmite sobre la necesidad de seguridad (p. 3). El prejuicio forma parte del contexto en el que se da forma a la información y puede actuar a modo de etiqueta social, condicionando la visión del entorno y definiendo la realidad subjetiva en función de esas etiquetas sociales. Por eso, la Administración debe conocer esa realidad y actuar en base a ella, aunque eso suponga el desencuentro con la reclamación planteada.

En el momento de analizar la petición de seguridad, la Administración ha de tener en cuenta la fuente de información, ya que una misma situación puede ser contemplada de distinta forma según el observador. Esa diferente forma de observar la misma realidad puede dar lugar a distintas e incluso controvertidas informaciones sobre el mismo suceso, como señala un entrevistado:

El policía tiene una visión constante de lo que está sucediendo en la calle. Se ve influenciado por sus propias percepciones y por su propia visión de la seguridad. Tiene una información muy rica. No obstante, no es totalmente completa. Si dijéramos que el policía lo sabe todo, como a veces piensa la gente, sería un error. El policía no sabe todo. Sabe lo que ve. Sabe lo que le cuentan. Sabe lo que va sucediendo día a día y en lo que interviene. El político también tiene una visión interesante porque al político se dirigen un montón de personas con sus demandas, con sus quejas, con sus indicaciones. Pero, a pesar de que esa visión es complementaria a la del policía y, por lo tanto, también necesaria, entra en otra

distorsión, que es que la gente, cuando quiere que su problema se tenga en cuenta, muchas veces exagera [...]. Por lo tanto, hace que se sensibilice muchas veces el político más de la cuenta en aquellos problemas en los que le han explicado. Es decir, que a lo mejor es más consciente de aquello que le han dicho y desconoce otras cosas que, por otras circunstancias, no le han llegado. Pero es una información también importante. Hay ciudadanos que no se atreven a ir a la Policía y sí que tienen contacto y confianza con el político. Si esas dos informaciones se conjugan, pienso que es importante. La otra fuente de información es el ciudadano que sufre, que padece, que vive y que ve la situación de la delincuencia. Por lo tanto, el ciudadano también tiene su información. Sí es cierto que la visión del ciudadano es diferente a la del policía⁴⁵.

Tal y como señala ese entrevistado, los ciudadanos, políticos y la Policía son fuentes de información sobre la seguridad. Si bien cada uno de ellos aporta información útil para el sistema público de seguridad, también es necesario tener en cuenta las posibles influencias a las que pueden estar sometidos en el momento de elaborar la información, ya que puede estar condicionada por su posición en el entorno, por las influencias recibidas de otros informadores y su particular forma de entender la seguridad.

Aunque la información es una herramienta de trabajo indispensable, no toda es útil ni tiene la misma importancia en el correcto funcionamiento del sistema público de seguridad. En ese sentido, cabe señalar el destacado papel que para la Administración desempeñan los ciudadanos por su carácter de antenas, aportando información continua, inmediata y actualizada de la situación de su entorno que mejora el sistema público de seguridad, tal y como afirma el responsable político de la Policía local de la ciudad de Badalona:

⁴⁵ ANEXO ENTREVISTA 1, pág. 287 y 288.

Es importante que la organización política y policial vea a los ciudadanos como antenas y los utilice como tales. Nuestro alcalde lleva diciendo en los últimos tiempos que parte de los triunfos que estamos teniendo en las detenciones es por la implicación de los ciudadanos en las políticas de seguridad. A nosotros nos está funcionando y mucho. Hemos hecho un convenio, único en España hasta esta fecha, con todos los administradores de fincas para que, de forma directa tanto por e-mail como por teléfono, puedan comunicar de manera inmediata las incidencias y nosotros poder devolverles la resolución del conflicto ⁴⁶.

En ese sentido, resulta importante la participación de los ciudadanos y de las organizaciones no policiales en la gestión de la seguridad, ya que pueden realizar una importante función de activa vigilancia del entorno, beneficiosa para el sistema público de seguridad, previniendo y advirtiendo de la existencia de conflictos.

Los ciudadanos pueden agruparse en organizaciones que actúan a modo de eslabón entre ellos y la Administración. Por lo general, se constituyen como entidades ciudadanas o asociaciones y actúan como correas de transmisión de necesidades de un determinado colectivo que, normalmente, persigue un fin particular y defiende intereses propios que trasladan a la Administración. Sin embargo, la información que aportan puede dar lugar a un nuevo foco de conflicto, ya que responde a un determinado interés. Como lamenta el jefe de Mossos d'Esquadra de Badalona, esa información puede estar tergiversada para lograr un determinado fin. Por eso, es necesario comprobar la veracidad de su contenido, pues, si se ignora la validez de esa información, la respuesta ofrecida puede perjudicar los intereses de otros ciudadanos o de otros colectivos. De ahí que, en su respuesta, la Administración deba tener en cuenta los posibles efectos perseguidos en la demanda. Así, a la hora de ajustar los

⁴⁶ ANEXO ENTREVISTA 8, pág. 405.

requerimientos de seguridad a la oferta de servicios policiales, la Administración ha de observar los posibles motivos de la demanda y las posibles consecuencias de su intervención.

La Policía es otra fuente de información de la demanda de seguridad. La organización policial obtiene conocimiento de los datos objetivos de informes y estadísticas de distintos departamentos de la Administración, así como de los aportados por la propia Policía a través de su actividad diaria y de las quejas, incidentes y denuncias que recibe. La Policía, al ser esa parte de la Administración que está más tiempo en comunicación con los ciudadanos, recibe de ellos, a través tanto de contactos formales como informales, abundante información sobre lo que sucede en el territorio. Con toda esa información, la Policía puede conocer las necesidades de seguridad y plantear una posible respuesta adecuada a esas demandas:

Intentamos valorar cuál es la demanda que hay. Esto se tiene que ir valorando constantemente con diferentes indicadores —a través del contacto formal, con los vecinos y entes representativos de estos vecinos, y del informal, con un contacto espontáneo— y, además, reforzado por datos objetivos. Con todo eso, puedes hacerte una idea de cuál es la demanda. Una vez tienes identificada la demanda, tienes que [...] acotarla perfectamente. [...] Hay que analizar el porqué de esa demanda y, en la medida en que seas capaz de identificarla, podrás encontrar una solución más adecuada. [...] Hay que saber exactamente cuál es el problema para buscar la solución adecuada y, una vez hayas podido identificar el problema y acotarlo, hay que buscar, a través de los medios de que dispones, la solución más idónea⁴⁷.

La Administración recibe de forma continua un elevado número de demandas de prestación de servicios que pueden contener importante información a la hora de dar una respuesta adecuada a esas necesidades. Sin embargo, como ya se ha señalado, no toda la

⁴⁷ ANEXO ENTREVISTA 2, pág. 304 y 305.

información es útil ni tiene la misma relevancia. En ese sentido, para la Administración es fundamental la calidad de la información, ya que de la obtención de datos relevantes permite un mejor tratamiento del problema. Por lo tanto, es necesario valorar la información recibida y clasificarla según su trascendencia de acuerdo a la situación planteada.

La capacidad de ajuste de la respuesta ofertada a la necesidad depende en parte de la correcta capacidad de interpretar la información recibida. En esa necesidad de interpretar de forma acertada la información contenida en la demanda, es básico conocer la calidad de la información, dado que puede estar basada en datos falsos, erróneos o incompletos que pueden provocar desajustes entre la demanda y la respuesta de la Administración. Un ejemplo es el expuesto por un entrevistado, que explica cómo a través del engaño en la información se pretende influir sobre los responsables de la gestión de la seguridad: “la gente, cuando quiere que su problema se tenga en cuenta, muchas veces exagera o [...] magnifica su propio problema”⁴⁸.

El grado de conocimiento del problema, que depende del observador, puede afectar a la calidad de la información. Por eso, la Administración debe saber diferenciar el valor de la información recibida en base a su contribución al conocimiento del conflicto, pues su respuesta varía en función de esa información.

Si bien existen distintos factores que influyen sobre la calidad de la información, para todos los entrevistados, la cercanía al problema es el elemento que aporta mejor conocimiento del conflicto. Cuanta más cercanía, mayor calidad de la información. No obstante, según indican, ese factor de calidad del conocimiento es desigual entre ciudadanos, autoridad política y Policía. Para la mayoría de ellos, los políticos son los que menos conocen la situación real de un entorno, debido a que lo observan desde la distancia, y la Policía y los

⁴⁸ ANEXO ENTREVISTA 1, pág. 287 y 288.

ciudadanos son los que, al estar más cerca de los problemas, bien por vivir en ese entorno conflictivo, bien por desarrollar su actividad profesional regularmente en ese lugar, tienen un mayor conocimiento de la situación. En resumen, la cercanía al problema es, según todos los entrevistados, un elemento que incide sobre el planteamiento de la demanda, la comprensión del conflicto, la interpretación de la necesidad y el tratamiento ofrecido influyendo en la calidad de la información.

La información consiste en el relato o exposición de un hecho o suceso. Por ende, la información es neutra. Sin embargo, el uso que se hace de la información puede distorsionar la realidad, influyendo sobre la seguridad de los individuos, de modo que deja de ser neutra para perseguir un objetivo concreto. En este sentido, son ilustradoras las palabras del jefe de Mossos d'Esquadra de Badalona:

Hay gente que responde a intereses varios y te explica cosas [...] que no se ajustan a la realidad porque le interesa a él. Y es otro análisis que a veces tenemos que hacer. Cuando alguien viene y me explica que tiene un problema de seguridad, lo primero que tengo que analizar es: “¿Qué problemas tienes? Te creo. Pero ¿podría ser que hubiera algún interés en que tú me dijeras eso?” Esta pregunta siempre me la tengo que hacer. ¿Por qué? Para saber, exactamente, dónde quiere llevarme esta persona o este colectivo. Y eso se puede entender perfectamente. Me puede venir un colectivo denunciándome no sé qué y resulta que es la competencia, por ejemplo, cuando él está haciendo lo mismo⁴⁹.

La respuesta de la Administración ante cualquier requerimiento está condicionada por la información que recibe. Puesto que el tratamiento de la respuesta puede depender de la información contenida en la demanda, es posible hacer un uso torticero de la misma para

⁴⁹ ANEXO ENTREVISTA 2, pág. 308.

obtener un beneficio propio, adulterando la realidad mediante la exageración, minoración u ocultamiento de datos. Un ejemplo es el expuesto por ese mismo entrevistado cuando alude a la forma en que algunos individuos presentan su problema particular, como si fuera un conflicto general, para sensibilizar a la Administración y, con ello, lograr su finalidad:

El ciudadano, cuando va a la Policía, busca que se le solucione su problema. Esto es la norma general. De cada cien ciudadanos que entran por esta puerta, noventa y ocho vienen por un problema personal. Ahora bien, muchas veces, ese problema personal va asociado a un problema genérico. Y a veces hay tendencia a decir: “Es que a mí me ha pasado esto, pero no soy yo solo al que le ha pasado, ha sido a este, al otro”. Y se intenta convertir en general para motivarnos más. [...] Pero me imagino que lo que se quiere es que el argumento sea más contundente⁵⁰.

La información que recibe la Administración depende del mensaje transmitido por el informador y la respuesta puede estar condicionada por el tipo de mensaje. En ocasiones, el informador tergiversa la información para condicionar al receptor del mensaje y, de esa forma, alcanzar un determinado objetivo. En definitiva, intenta influir sobre la persona o grupos con capacidad de decisión en el sistema público de seguridad, dotando para ello de más contundencia a su argumento de necesidad de seguridad. Por ese motivo, la Administración debe ser cauta a la hora de observar la información que recibe, ya que puede ser utilizada para un fin concreto. En caso contrario, el servicio prestado, si bien puede dar respuesta a ese tipo de demanda, también puede crear nuevos problemas. En resumen, cuando la prestación de servicios de seguridad se basa en una realidad falseada, la respuesta de la Administración puede ser desproporcionada, innecesaria e insatisfactoria, dando lugar a la aparición de nuevos conflictos.

⁵⁰ ANEXO ENTREVISTA 2, pág. 309 y 310.

3.3 La necesidad de seguridad

Las personas tienen distintas necesidades de seguridad. A la vez que diversos conflictos pueden dar lugar a diferentes demandas de seguridad, un mismo problema puede generar distintas reclamaciones de protección. Los individuos o colectivos pueden presentar distintas necesidades de seguridad, así como distinto grado de necesidad, respecto al mismo problema en función de cómo les afecte a ellos ese conflicto. El grado de afectación del problema es un factor que puede repercutir sobre la necesidad de seguridad. La forma e intensidad en que un problema afecta a una persona o colectivo pueden determinar las características de la demanda presentada. Y la variedad de demandas puede ser un problema para la Administración, pues, como señala un entrevistado: “No es lo mismo el empresario que tiene unos problemas de seguridad importantes que la señora María, cuyo único problema de inseguridad es que hoy le puedan robar el colgante que lleva cuando va a comprar el pan”⁵¹. Sin embargo, a pesar de esa complejidad de la demanda, la Administración debe ser capaz de dar una respuesta eficaz al amplio abanico de requerimientos que recibe.

Los individuos demandan seguridad en función de su necesidad subjetiva, por lo que la necesidad de seguridad varía de unas personas a otras. Incluso una misma situación puede ser considerada conflictiva o exenta de peligro en función del observador. Cada persona tiene una necesidad subjetiva de seguridad que puede o no coincidir con la del resto de individuos y que puede depender del contexto en el que se desenvuelve. La situación personal, el marco de relaciones en el que se desarrolla como persona y la información o percepción de seguridad que recibe pueden influir sobre sus necesidades de seguridad.

Los rasgos de la demanda y las características de la respuesta dependen del valor que el observador otorgue a la necesidad. Cuando el observador es la Administración, la respuesta

⁵¹ ANEXO ENTREVISTA 2, pág. 309.

puede depender de su forma de contemplar el conflicto y el grado de afectación del problema puede influir sobre las características de la oferta de seguridad. Y en este caso, tal y como menciona un entrevistado, en la Administración puede existir distinto grado de sensibilidad frente a un mismo problema.

En definitiva, lo que para la autoridad política puede ser un conflicto, tal vez no lo sea para la organización policial. Así, dentro de la propia Administración dos organizaciones distintas (política y policial), encargadas tanto de gestionar la necesidad como de ofrecer una respuesta a esa demanda, pueden tener diferentes actitudes ante el mismo problema en función de la importancia que ambos le den al conflicto. Como se indica, la posible solución varía según el grado de necesidad que considere el observador y esa diferente forma de observar el problema puede generar incertidumbre. La distinta forma de entender la necesidad puede provocar desajustes entre la oferta y la demanda de seguridad. En función de la forma de observar la necesidad, la Policía, políticos y ciudadanos pueden plantear distintas alternativas a la solución de un mismo problema, dando lugar a desencuentros entre lo deseado, esperado y realizado como respuesta de seguridad.

En la forma de entender la necesidad de la demanda, puede jugar un importante papel la distancia con respecto al conflicto. Cuanto más alejado del problema, menor sensación de inseguridad y, por tanto, menor necesidad de protección. Como indica un entrevistado:

[...] si yo tengo ese problema a cinco kilómetros de mi casa, será un problema menor. Si yo vivo en ese punto de conflicto vecinal y estoy requiriendo la presencia de la Guardia Urbana porque son las cuatro de la mañana y el vecino está de fiesta y no

puedo dormir, su presencia rápida para mí será satisfactoria. Para mí será un mal menor y el que vive lejos lo puede llegar a vivir como un: “sí, pero...”⁵².

En definitiva, mientras que para una persona que está viviendo en una zona problemática puede ser urgente la intervención de la Administración en la solución al conflicto, para otro individuo alejado de ese entorno la urgencia puede ser menor o no existir. Por eso, la distancia con respecto al conflicto influye sobre la forma en que la Administración observa la necesidad de protección. Para los entrevistados, la distancia de la Administración en relación al conflicto puede provocar una distinta interpretación de la importancia del problema, dando lugar a que su prioridad pueda ser diferente a la de los individuos afectados. Destacamos las palabras de uno de los entrevistados, que dice:

[...] no podemos valorar la sensación de inseguridad que puede tener un ciudadano por el hecho de que en un momento determinado toda una calle se altere porque le acaban de pegar un tirón y quitar una cadena a una señora. Esa sensación de impotencia y de inseguridad, o el hecho de que te asalten una vivienda, o esa sensación de impotencia y de inseguridad que tiene la gente cuando te asaltan tu espacio es una sensación que los políticos la comprendemos desde la distancia pero no desde la cercanía ⁵³.

Así, el alejamiento de la Administración del foco de conflicto repercute en su visión del mismo, causando un posible desajuste entre la necesidad planteada y la respuesta ofrecida. Todos los entrevistados coinciden en señalar que la autoridad política, responsable de dar respuesta a las demandas de seguridad, es la que muestra mayor distancia con respecto al conflicto, afectando con ello a su interpretación de la necesidad.

⁵² ANEXO ENTREVISTA 3, pág. 319.

⁵³ ANEXO ENTREVISTA 8, pág. 398.

3.4 El concepto de seguridad

El concepto de seguridad es ambiguo. Yaacov Vertzberger (1998) establece que la seguridad es el compendio entre el riesgo real, el percibido y el asumible. Por eso, el concepto de seguridad varía entre los individuos conforme a las características de cada uno de esos tres componentes. La seguridad es un concepto abierto, transversal y dinámico que depende de la necesidad de cada individuo, sobre el que pueden intervenir diferentes elementos y en continuo proceso de transformación. Esa característica puede provocar conflicto entre los ciudadanos y también con la Administración, dado que lo que es seguro para un individuo, puede ser poco seguro o inseguro para otro; lo que para una persona es una situación conflictiva, puede no serlo para otra; y lo que hoy es considerado como seguro, mañana puede ser un riesgo. Así, estas diferencias afectan a la demanda y a la oferta de servicios de seguridad, influyendo en el planteamiento de la necesidad, en la observación del conflicto y en la respuesta dada por la Administración.

En base al concepto de seguridad, ciudadanos, políticos y Policía pueden tener una idea distinta de lo que es o deberían ser las políticas públicas de seguridad, convirtiéndose en un elemento de disfunción entre la demanda y la oferta de seguridad. Así, señala un entrevistado:

Lo que un ciudadano entiende por seguridad es diferente a lo que puede entender un policía o un responsable público. Al ciudadano le preocupa mucho aquello que acontece en su entorno más inmediato y, muchas veces, confunde la seguridad con cuestiones más relativas al civismo, la convivencia, los ruidos o lo que se pueda producir en una ciudad, en una calle o una avenida, etc. Son percepciones diferentes. No es lo mismo lo que opina un ciudadano que lo que opina la Policía. La Policía se basa en las leyes y los responsables públicos también, y a veces los ciudadanos

quisieran que en una plaza no hubiera gente, pero la ley ampara que en una plaza pueda haber gente, con lo cual allí es donde se generan estos problemas que no son de seguridad y que son básicamente de convivencia y de incivismo⁵⁴.

La demanda de seguridad se formula en base al concepto de seguridad del solicitante. Cuando la idea de seguridad del demandante difiere de la que tiene la Administración, la respuesta ofrecida puede resultar insatisfactoria.

El concepto de seguridad abarca aspectos que sobrepasan la respuesta policial. La seguridad es entendida como un concepto amplio en el que se plantean muchas necesidades y una parte de ellas debe ser atendida desde la Administración. En definitiva, un conjunto de circunstancias conforma el ámbito de la seguridad personal y la existencia de necesidades insatisfechas puede incidir sobre el sentimiento de inseguridad del ciudadano. En esta línea, son significativas las palabras del representante de la Federación de Asociaciones de Vecinos de Badalona:

Partimos de la base de entender la seguridad como tener trabajo, sanidad en condiciones, vivienda y mientras no se cubra todo eso, que va más allá de los propios profesionales de la Policía, va a ser difícil, porque esa sensación de inseguridad la vamos a tener siempre. Pongo un ejemplo: aquí tenemos un parking y hay un vecino que vive ahí enfrente. Tiene una salida muy mala el aparcamiento. Su hija trabaja hasta las tres de la mañana y el hombre veía a grupos de jóvenes en la salida del parking, sobre todo en verano, cuando hace mucho calor en las casas y algunas de ellas sobreocupadas. Y estaba preocupado. No duerme, porque a las tres de la mañana su hija sale por el parking sola y hay ocho o diez personas y, sobre todo, porque algunos son inmigrantes. ¿Qué le puede pasar a su hija? Durante mucho tiempo, ha

⁵⁴ ANEXO ENTREVISTA 7, pág. 382 y 383.

estado saliendo la hija y no ha pasado nunca nada. Los chavales la han respetado. Salían de su casa porque no podían respirar; estaban hacinados en pocos metros. Por tanto, salían a respirar y coincidía que estaba la salida del parking. El hombre no dormía hasta las tres de la mañana. ¿Cómo solucionar ese conflicto? Pues que la gente esté en casa en condiciones y que no tenga la necesidad de salir a las tres de la mañana a tomar el aire porque no pueden dormir. A veces la seguridad no es tanto el policía, sino otras cosas⁵⁵.

En este caso, como se ve, la necesidad de seguridad trasciende la acción policial y abarca otros aspectos de la vida del individuo. Si desde la Administración se actúa sobre ese tipo de demanda solo a través de un planteamiento policial, la respuesta puede resultar insatisfactoria e incluso dar lugar a la aparición de nuevos conflictos o incrementar los ya existentes.

La tolerancia ante el problema es un elemento que condiciona la visión que tiene el individuo del conflicto. En función de ese grado de permisividad, varía tanto el planteamiento de la necesidad de seguridad como la respuesta dada por la Administración. Para solventar ese problema, la sociedad establece límites a partir de los cuales una situación se convierte en insegura. Cualquier situación que sobrepase esos límites es considerada conflictiva y generadora de inseguridad, por lo que la Administración debe responder garantizando el restablecimiento de la tranquilidad. La falta de acuerdo sobre el grado de tolerancia ante un problema dificulta que la respuesta ofrecida por la Administración pueda ser acorde a la reclamación planteada. Patricio Tudela (2007a) indica la importancia del consenso tanto en la forma de tratar y analizar la seguridad como en el grado de inseguridad aceptable (pp. 24-27). El acuerdo social sobre lo que se considera inseguro afecta a las características de la demanda

⁵⁵ ANEXO ENTREVISTA 4, pág. 342.

y a la prestación de servicios de seguridad. La definición del problema determina el grado de sensibilidad hacia la demanda, repercutiendo sobre el tipo de respuesta. De esa forma, tanto la demanda como la oferta de seguridad dependen de lo que socialmente se identifica como situación insegura. La falta de consenso puede provocar disfunciones entre la demanda y los servicios ofertados, tal y como se refleja en este extracto de una entrevista:

Para un ciudadano, seguridad es que a él no le roben. Para un político, es que la ciudad tenga un buen ámbito, esté tranquila y no haya muchos robos, ya que un tanto por ciento de robos es normal que haya en la ciudad. Para un ciudadano, tiene que ser cero porque, cuando es un uno por ciento y le toca a él, es muy grave ⁵⁶.

Mientras el policía, por su trabajo, está acostumbrado a la inseguridad y el político acepta como inevitable cierto grado de conflicto como algo intrínseco a la propia actividad del entorno, para un ciudadano la inseguridad tiene que ser cero. Por eso, la idea de lo que es o debería ser la seguridad, según cada individuo, puede incidir sobre las necesidades y la respuesta de seguridad. Además, hay que señalar que el concepto está en continuo cambio, de acuerdo a la evolución de la sociedad. De todo ello se desprende la complejidad en el tratamiento de la seguridad.

3.5 El elemento cultural

Las personas pueden relacionarse en función de su cultura. La cultura establece reglas de comportamiento social que afectan al trato entre grupos e individuos, a la vez que condicionan la forma de relacionarse con el entorno, de modo que el papel de la cultura también puede ser un factor que influye sobre la seguridad.

⁵⁶ ANEXO ENTREVISTA 9, pág. 411.

La existencia de distintas culturas en una misma comunidad puede crear tensiones y conflictos en sus formas de relacionarse, dando lugar a demandas de seguridad. Un ejemplo es el expuesto por el defensor del pueblo de Badalona:

De las quejas que recibo en materia de seguridad, la utilización del espacio público, por ejemplo, es una de las más comunes. [...]. El hecho de matar un cordero y hacerlo en la calle y cocinarlo en la calle, posiblemente, en sus pueblos subsaharianos o pueblos asiáticos, pueda ser normal. Aquí no lo es. Entonces, el choque de estas dos culturas hace que se viva la cosa como “esto no hay quien lo aguante”. [...] comentarios que me hacen los vecinos: “Es que no puede ser, es que bajan los sofás, hacen una hoguera, se están hasta las cinco de la mañana tocando la guitarra y yo he de madrugar porque todavía tengo trabajo y a las siete me levanto, a las seis me levanto. Y esto no hay quien lo aguante. Y llamas a la Guardia Urbana y no vienen”. Eso antes. Ahora parece ser que este tipo de prácticas tan singulares van desapareciendo, pero continúan otras prácticas para poblaciones, concretamente, de América del Sur, bolivianos. Me decían: “Tienen por costumbre trabajar, pero llega el fin de semana, viernes, sábado y medio día del domingo, cogen las peloteras increíbles”. Entonces ellos no salen porque tampoco tienen dinero para hacerlo, pero montan la juerga en su piso. Para ellos esto es normal; para el vecino de pared con pared, esto es insoportable⁵⁷.

Cada cultura tiene su propia forma de relacionarse en sociedad. El problema aparece cuando una o varias formas de relacionarse colisionan con otra u otras formas de entender la vida en comunidad. En ese momento, el choque entre culturas puede afectar a la convivencia y crear necesidades de seguridad.

⁵⁷ ANEXO ENTREVISTA 3, pág. 321 y 322.

En ocasiones, las personas tenemos determinados estereotipos de otras personas y colectivos en función de su cultura. Esos estereotipos son imágenes o ideas aceptadas por un grupo o comunidad con carácter inmutable. Los estereotipos culturales pueden actuar a modo de etiquetas que identifican a unos individuos según una determinada cultura. En algunos casos, esa forma de marcaje o identificación social puede estar relacionada con algunos problemas. En base a la cultura, las personas pueden crear una imagen de otras personas o colectivos que puede influir sobre su sensación de seguridad. Como afirma un entrevistado: “El colectivo que viene de África es distinto del que viene del Magreb o del que viene de Sudamérica. Incluso entre ellos son distintos porque las culturas son distintas. Cada cual aquí han generado problemas puntuales”⁵⁸. Algunas personas, cuando observan a determinados colectivos en una plaza pública a ciertas horas o cuando detectan la presencia de según qué tipo de individuos en el metro o en lugares de afluencia de turistas, piensan, en base a esos estereotipos, que algo puede suceder y que afectará a la tranquilidad o seguridad de la comunidad. Ante esa situación de temor, esas personas pueden solicitar la intervención de la Administración, cuya respuesta también puede estar influenciada por ideas preconcebidas y afectadas por determinados estereotipos. En ocasiones, la Policía, a requerimiento o sin mediar petición, interviene ante la presencia de individuos de una determinada cultura en según qué lugares y horas porque entiende que algo puede estar sucediendo o puede suceder. Una forma de actuar que también puede dar lugar a otros problemas de seguridad. Cuando la oferta de seguridad se lleva a cabo en base a una visión estereotipada del problema, la respuesta puede satisfacer al requirente, pero también puede dar lugar a la aparición de nuevos conflictos. En resumidas cuentas, la existencia de distintas culturas en un mismo territorio es un instrumento de enriquecimiento social, aunque también puede suponer una barrera en el entendimiento entre las personas, debido a las distintas formas de concebir la

⁵⁸ ANEXO ENTREVISTA 4, pág. 347.

convivencia en la comunidad, provocando situaciones de conflicto que precisan la intervención de la Administración.

La seguridad se construye, entre otros factores, en base a los elementos culturales de la comunidad sobre la que se asienta. Los servicios policiales responden al modelo de seguridad consensuado en la sociedad a la que sirven. Tanto las características de la demanda como de la oferta de seguridad puede depender de los valores culturales de la sociedad. Sin embargo, en una misma comunidad, pueden coexistir distintas culturas con distintas necesidades de seguridad y diferentes actitudes ante la respuesta de la Administración. Esta situación puede generar conflicto, pues, si la Administración, en su respuesta, no tiene en cuenta las características culturales de la demanda, tal vez el resultado de su acción sea inadecuado o insuficiente, y si la respuesta consiste en satisfacer la demanda de la cultura dominante, entonces esa actuación puede dar lugar a nuevos conflictos con el resto de culturas de la comunidad.

3.6 El límite legal

La ley configura el marco sobre el cual se relacionan la demanda y la oferta de servicios de la Administración. El conjunto de normas legales establecen qué tipo de demandas pueden ser atendidas por ella, a la vez que regula las características de la oferta de servicios destinados a atender esas necesidades. De esa forma, la actividad policial está sometida al imperio de la ley y su actuación está delimitada por un conjunto de normas y leyes que regulan su desarrollo. En el caso español, la sumisión de la Policía a la ley y la obligación de realizar su actividad conforme al ordenamiento jurídico se encuentran recogidas en la Ley Orgánica 2/1.986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La Administración tiene la

posibilidad de dar respuesta a aquellas necesidades que se ajustan a la Ley; de modo que, cuando la demanda de seguridad está fuera del marco legal, la Administración no puede intervenir. En ese caso, el requerimiento realizado no encontrará una respuesta satisfactoria en la Administración. Así lo confirma un entrevistado:

La oferta de seguridad no se ajusta a la demanda de seguridad. Primero, porque la demanda de seguridad, a veces, no se conjuga realmente con la legalidad. [...] En algunos sitios, por ejemplo, cuando hay jóvenes que molestan, a veces, el que demanda la seguridad pide que se echen a esos chicos de esta zona cuando no es, a lo mejor, legal echarlos. [...] Entonces, como que el requirente está esperando una metodología para encontrar la solución; si la Policía no hace esa metodología, a veces siente cierta frustración. Pero lo que sucede realmente es que el policía debe ajustarse a la normativa legal. [...] Por lo tanto, a veces no se ajustan la demanda y las expectativas a las formas de buscar solución⁵⁹.

En algún momento, puede suceder que la Administración esté sometida a influencias que, en ocasiones, le reclamen actuaciones contrarias o al margen de la ley. Cuando eso sucede, la respuesta diverge de la solución esperada por el ciudadano, de forma que la demanda realizada no encuentra respuesta satisfactoria en el servicio de seguridad ofrecido. En ese caso, se puede producir divorcio entre la demanda de seguridad y la prestación de servicios por parte de la Administración. Un entrevistado puso como ejemplo de esa disfunción entre demanda y oferta de servicios la ocupación de una vivienda. Él afirmaba:

Pasan dos días, te avisan y, cuando tú vas, lo único que puedes hacer es imputarlo y comunicarlo al juez. Pero el ciudadano y el propietario de aquella vivienda lo que quiere es que los eches y eso no está en manos de la Policía. La Policía es una

⁵⁹ ANEXO ENTREVISTA 1, pág. 291.

herramienta, pero nunca una solución final. Eso lo tenemos que tener claro. Por tanto, la Policía está sujeta, y de una manera más exigente que nadie, al cumplimiento de las leyes y de los derechos y garantías de cada uno de los ciudadanos, incluso de los delincuentes⁶⁰.

Para que la Administración pueda responder a una determinada demanda, esta debe ajustarse a la legalidad. La ley limita a la Administración en su capacidad de respuesta a la necesidad planteada. Por tanto, esta no puede responder ante actuaciones que no se ajustan a ella, ya que estaría cometiendo una ilegalidad.

Los ciudadanos tienen una idea general de los derechos y obligaciones contenidos en las leyes, pero a menudo desconocen su contenido exacto. El desconocimiento del marco legal puede dar lugar a que la formulación de la demanda sea inadecuada. En ese caso, es imposible que la respuesta ofrecida satisfaga la petición formulada, ya que ese requerimiento no se corresponde con el marco legal de actuación de la Administración. Como afirma el presidente de la Asociación de Vecinos del barrio de La Pau, de la ciudad de Badalona:

Los ciudadanos también piden actuaciones policiales que no se ajustan a la legalidad. [...] a algunos vecinos les gustaría que la Policía hiciera cosas que, además, no son de su competencia y no les corresponde. No pueden siempre hacer lo que a uno le gustaría y lo que a veces a uno le gustaría tampoco tiene que ver con la realidad. Tú no puedes detener a una persona así, porque sí. Hay gente que piensa que la Policía, si alguno está haciendo algo que está mal, lo va a detener. No, perdona; no te vas a llevar a una persona por delante así, por las buenas⁶¹.

⁶⁰ ANEXO ENTREVISTA 8, pág. 404.

⁶¹ ANEXO ENTREVISTA 4, pág. 339 y 340.

Los límites de la intervención policial están establecidos en las distintas leyes que regulan su actuación, de manera que la respuesta policial a la demanda formulada tiene que ser acorde a la ley. La capacidad de respuesta de la Administración depende de las características legales de la petición. Por eso, el conocimiento, por parte de los ciudadanos, de las leyes, sus derechos, obligaciones y la cartera de servicios policiales favorece que la demanda se ajuste a la posibilidad real de prestación de servicios.

3.7 El marco competencial

La Administración se rige por el marco de competencias que tiene asignadas de forma reglamentaria, de modo que realiza aquellas acciones que están dentro de dicho marco. Sin embargo, en ocasiones, las personas, por ignorancia, piden que dé respuesta a demandas que no son de su competencia y sienten frustración cuando descubren que no tienen la respuesta esperada.

Esa circunstancia es posible evitarla incrementando el conocimiento de los ciudadanos respecto al marco competencial de la Administración. A mayor grado de conocimiento, mayor posibilidad de que se responda de forma satisfactoria a la demanda, dado que esta se ajusta a su capacidad de respuesta. En este sentido, destacamos la opinión de un entrevistado:

Básicamente, el ciudadano no conoce cuáles son los protocolos de intervención. Muchas veces no conoce el límite de la ley. No conoce qué es un delito y qué no es abordable por la vía del delito. No conoce qué instrumentos se tienen para abordarlo. Y, a veces, demandas ciudadanas que provocan mucha inseguridad no son objeto desde el punto de vista policial. [...] Por eso, una de las formas básicas es la

formación tanto del ciudadano como del político y, sin dudar, también del policía. Y es una tarea que abordamos de forma secundaria cuando debería ser prioritaria y primordial⁶².

De este parecer, que comparten todos los entrevistados, se desprende la importancia que tiene el hecho de que los ciudadanos conozcan bien la cartera de servicios, dado que una mayor información sobre el trabajo de la Administración influye sobre las características de la demanda. Las necesidades de seguridad que plantean las personas pueden variar según esa formación. Un mejor conocimiento de la Administración supone saber qué función realiza y qué servicios puede prestar y, por supuesto, evita la insatisfacción que produce solicitar un servicio que la Administración no puede facilitar.

Los ciudadanos pueden desconocer la competencia de cada administración en cada materia. Es posible que ignoren la distribución de funciones en base a unas competencias legalmente establecidas. Y ese desconocimiento puede dar lugar a que reclamen servicios que exceden la competencia del departamento al que se dirigen o que cursen esas demandas a departamentos que no son competentes. Como sugiere un entrevistado: “A la Policía a veces se le piden cosas que, como Policía, lo único que pueden hacer es tramitarlo a otro departamento y esto es otro problema”⁶³. El ciudadano puede pedir una respuesta policial ante un problema cuya solución es competencia de otras áreas, de forma que el policía traslada el tratamiento del problema a otros departamentos. La respuesta puede resultar insatisfactoria cuando el demandante espera una solución policial a su reclamación. También puede ocurrir que la Policía reciba una solicitud que exceda su función, por lo que es necesaria la intervención de otros departamentos de la Administración, además del policial.

⁶² ANEXO ENTREVISTA 6, pág. 363.

⁶³ ANEXO ENTREVISTA 3, pág. 330.

Ante esa situación, la Policía tramita la reclamación de prestación de servicio a las instancias correspondientes. Sin embargo, esa trasmisión de la demanda a otras áreas de la Administración a veces es mal entendida por los ciudadanos, que sienten desánimo al interpretarla como una forma de desprenderse del problema.

El ciudadano cree que la Policía está para todo, que debe intervenir ante los problemas que ellos entienden son de seguridad y que, además, tiene la capacidad para solucionarlos. Sin embargo, la Policía no está creada ni preparada para responder a todas las demandas que recibe. Puesto que esta circunstancia puede crear frustración en el demandante del servicio, es posible evitarla si el policía informa al ciudadano sobre el motivo de la falta de actuación policial, sobre la tramitación de su problema a otras áreas competentes de la Administración, así como el estado del seguimiento de su petición.

La Administración recibe de forma continua más y nuevas demandas de servicio a las que puede hacer frente llevando a cabo acciones que van más allá de sus competencias. En el caso de la Policía, algunas demandas sociales cuya atención correspondería a otro departamento distinto pueden terminar siendo de su responsabilidad y acaban incorporándose a la función policial. De esa forma, la Policía se ha ido adaptando a las necesidades de la sociedad, incorporando a su cartera de servicios trabajos que en principio eran ajenos a su función original. Un entrevistado lo explica de la siguiente manera:

Nosotros reclamamos más y siempre reclamamos a la Administración más cercana (en este caso, los ayuntamientos). Pero todo el mundo sabe que los ayuntamientos han estado asumiendo competencias que no las tenían, incluso porque hay una dejación

por parte de otras administraciones. Por tanto, en este caso, en las Policías pasa exactamente igual. Han ido cubriendo las funciones porque no se cubrían ⁶⁴.

Esa situación origina problemas en la organización policial cuando esta es incapaz de resolver la variedad de requerimientos que le formulan. Esos problemas pueden deberse tanto a la falta de medios a la hora de responder a esas demandas como a la escasa formación de los policías ante las nuevas necesidades. La Administración ha de ser consciente del estrés al que se somete a la organización policial ante esa situación, como señala el jefe de Mossos d'Esquadra de la ciudad de Badalona:

[...] a la Policía no se la puede cargar indefinidamente de todo aquello que demanda la sociedad, porque entonces lo que estamos haciendo es desvirtuar la función básica de la Policía, que es transmitir seguridad. [...]. Aunque haya demandas nuevas y tengamos que adaptar a la Policía a esas demandas, siempre hay que intentar acotarlas. Y si esas respuestas se pueden dar desde otros actores, que las den y que la Policía se quede con su función. Le pondré un ejemplo para acabar: el tema de la mediación. Todo el mundo interpreta que la Policía tiene que mediar y yo también. Defiendo que la Policía tiene que mediar, pero la Policía tiene que mediar hasta un punto. ¿Por qué? Porque tiene que haber profesionales de la mediación; porque la Policía puede entrar a mediar y lo hacemos constantemente cuando hay un conflicto entre vecinos. Pero la Policía no puede quitarse el uniforme y convertirse en un mediador porque está sujeto a la ley. La mediación siempre lleva la renuncia de alguna de las partes o de las dos partes y, cuando una de las partes proponga, para solucionar el conflicto, ciertas cosas que no se ajusten adecuadamente a la ley, el policía no podrá mediar. Por tanto, al policía no se le pueden pedir ciertas cosas.

⁶⁴ ANEXO ENTREVISTA 4, pág. 349.

Media en la medida que pueda, pero hasta un punto. Si hay un conflicto endémico, entonces hay que buscar profesionales de la mediación que trabajen ese conflicto. No puede ser que la organización o la Administración piense: “Esto ya lo arreglará la Policía”. No. Eso no es un problema policial⁶⁵.

En ocasiones, a la organización policial se le exige más de lo que, por su preparación, puede llevar a cabo, algo que, sin duda, no solo perjudica la calidad de la respuesta, sino que, además, crea un nuevo conflicto respecto a la demanda. Por eso, la Administración debe establecer de forma clara los límites de la función policial, definir el catálogo de servicios sobre los cuales la Policía es competente y adaptar el trabajo policial a las nuevas demandas sociales conforme a las posibilidades reales de la Policía en cada momento. En cierto sentido, la eficacia de la respuesta depende de la permanente capacidad de la Administración para adaptarse a las nuevas formas y contenidos de la demanda.

3.8 El grado de expectativa

Las personas quieren que se garantice su tranquilidad y tienen derecho a estar seguros. De hecho, aunque asumen la realidad de vivir en un entorno con cierto grado de inseguridad, rechazan la existencia del conflicto. En este sentido, algunas de las demandas de seguridad, en lugar de pretender eliminar el conflicto, lo que buscan es que no aparezca. Así, las personas no desean que se detenga al delincuente, sino no ser víctimas de un delito. En ese rechazo a la existencia de conflicto, se dirigen a la Administración en busca de soluciones exigiendo una respuesta adecuada a sus necesidades de seguridad. La Administración es la responsable de garantizar la seguridad individual y colectiva, siendo el servicio público de seguridad el encargado de asegurar ese derecho. David Bayley (2001) establece que el

⁶⁵ ANEXO ENTREVISTA 2, pág. 314 y 315.

servicio policial debe priorizar el satisfacer tanto las necesidades particulares de los ciudadanos como las demandas colectivas de seguridad (p. 13). Sin embargo, en ocasiones, el conflicto, en lugar de no existir o desaparecer, se traslada de lugar.

La Administración puede solucionar algunos problemas o evitar la aparición de otros; pero, en determinadas circunstancias, puede carecer de respuesta o esta resulta ineficaz. A veces lo único que se consigue es cambiar el problema de lugar. De esa opinión es un entrevistado cuando denuncia lo siguiente:

[...] los problemas de seguridad se suceden, repiten, reproducen y casi se copian y pasan de un lado a otro, porque hay problemas de seguridad o de convivencia que se trasladan de lugar. [...]. La presión policial puede hacer que un problema que sucede en un plaza por la acumulación de gente en un banco bebiendo, fumando, charlando, etc., en lugar de eliminarlo, lo que acaba haciendo es trasladarlo.⁶⁶

Como ya se ha señalado, los ciudadanos quieren que la Administración lleve a cabo aquellas actuaciones conforme a sus expectativas y que la respuesta ofrecida sea la que ellos esperan. Así lo confirma un entrevistado:

El ciudadano, cuando viene aquí, lo que busca es que se solucione su problema. Esto es como la multa: cuando a alguien le multan y viene aquí, lo que quiere es que le saquen la multa. Te dice: “Es que el Ayuntamiento no me ha contestado a mi reclamación”. Vamos por partes. Esto es lo que te dice, que es cierto; pero él no quiere que el Ayuntamiento le conteste. Él quiere que el Ayuntamiento le conteste [...] en base a su demanda; es decir, que reconozcan que aquella sanción fue incorrecta. Esto es lo que te pide. Eso no lo verbaliza. Pero el fondo de la demanda es

⁶⁶ ANEXO ENTREVISTA 7, pág. 384.

que la grúa no tiene que pagarla, “que los cien euros de multa también me los devuelvan”. Y esa es la meta de satisfacción⁶⁷.

En este sentido, como señala Gerhard Lensky (1993), los individuos buscan su provecho intentando para ello satisfacer su propio interés (p. 56). No obstante, en ocasiones, la necesidad subjetiva de seguridad de los ciudadanos difiere de la visión objetiva que tiene la Administración de esa necesidad, provocando que la solución ofrecida sea discordante con la expectativa del solicitante del servicio. Un ejemplo es el expuesto por el jefe de Mossos d’Esquadra de la ciudad de Badalona, que refiere el caso de una plaza donde se concentran jóvenes fumando marihuana. En ese caso, la Policía comprobó que no se estaba cometiendo ninguna ilegalidad y, por tanto, los ciudadanos estaban seguros. Sin embargo, a pesar de que no existía ningún peligro, los ciudadanos se sentían inseguros ante esa situación. Si, además, esa plaza estaba sucia o mal iluminada, la sensación subjetiva de inseguridad aumentaba. En ese caso, la Administración tiene que hacer frente a una situación objetiva de inexistente inseguridad, ya que esas personas tienen la sensación de vivir en un entorno inseguro. Por ello, es necesario que ambos problemas tengan un tratamiento diferenciado:

Cuando [...] se junta un problema objetivo y otro subjetivo de seguridad se tienen que tratar por separado. Primero, tratar el problema objetivo (hay que eliminarlo o minimizarlo) y, después, tratar el problema subjetivo. No puedes tratar los dos a la vez. En pocas ocasiones, se puede hacer eso ⁶⁸.

Ante esa situación, el jefe de Mossos d’Esquadra propone, primero, eliminar o reducir el problema objetivo (por ejemplo, a través de policías de paisano) y, segundo, actuar sobre el problema subjetivo mediante patrullas de Policía uniformadas. Si bien la acción policial destinada a solucionar el problema objetivo pretende detener al delincuente, la actuación

⁶⁷ ANEXO ENTREVISTA 3, pág. 329.

⁶⁸ ANEXO ENTREVISTA 2, pág. 300.

policial dirigida a solucionar el problema subjetivo pasa por trabajar la percepción ciudadana; es decir: con la visualización de los agentes uniformados se puede lograr una mayor sensación subjetiva de seguridad. El problema radica en el posible conflicto de prioridades entre el ciudadano y la Administración. En tanto que para el ciudadano lo esencial es la solución a su necesidad subjetiva de seguridad (ver, por ejemplo, Policía en la calle para, con ello, tener sensación de seguridad), para la Administración la prioridad es terminar con el conflicto objetivo de inseguridad, reduciendo los delitos mediante una Policía no uniformada que pase desapercibida por el delincuente. En ese caso, la respuesta esperada por el solicitante es distinta del tratamiento de la necesidad ofrecido por la Administración, creando disfunción entre la expectativa ciudadana y la respuesta administrativa.

La necesidad de seguridad puede ser individual o colectiva. Partiendo de la base de que al ciudadano le preocupa la seguridad en general, siempre le inquieta más su seguridad personal y la de su entorno más cercano. En otras palabras, el ciudadano prioriza su demanda de seguridad en función de cómo le afecta a él y, a partir de la resolución del problema propio, puede aspirar a que se resuelva el problema de seguridad global. Así lo confirma un entrevistado:

El ciudadano lo primero que quiere es que le solucionen su problema y, después, lo que valora es que la solución global que se está dando beneficie a la ciudad. Al ciudadano lo que más le angustia es cuando le asaltan u ocupan su casa o cuando le roban por la calle⁶⁹.

En resumen, los ciudadanos reclaman la solución de problemas particulares de seguridad. Sin embargo, la Administración debe intentar responder a las necesidades tanto

⁶⁹ ANEXO ENTREVISTA 8, pág. 404.

particulares como colectivas de seguridad a pesar de la dificultad, como señala el responsable político de la policía local de Badalona:

Es muy difícil dar una respuesta de seguridad que satisfaga la necesidad particular de los ciudadanos, porque la demanda de cada ciudadano puede ser distinta y si para uno es estar tranquilo en su casa, para otro puede ser que se le preserve su ambiente o que se arregle primero su calle. Es muy difícil. Nosotros tenemos que trabajar en políticas de seguridad que abarquen la mayor parte de la población porque, dependiendo de cada barrio, la percepción que la gente tiene de su seguridad es totalmente diferente. No tengo el mismo problema de inseguridad en El Centro que en el barrio de Llefia o en el barrio de Sant Roc, donde hay bandas y donde hay cierta población que ha venido a este país a delinquir. Esa situación no se da, por ejemplo, en el barrio de El Centro. No tengo la misma ocupación de viviendas ilegales en El Centro que en esos barrios que han sido pasto de la política negativa de la economía y donde se han hecho desahucios [...] y quedan pisos vacíos que son ocupados de forma violenta. Por tanto, no es posible atender las necesidades particulares de cada uno de los ciudadanos⁷⁰.

Puesto que para la Administración resulta complicado responder a todas las demandas particulares de seguridad que recibe, una forma de satisfacerlas es entendiéndolas en un contexto global, donde la mejora de la seguridad colectiva se vea como una forma de mejorar la seguridad particular. Eso es lo que opina un responsable policial:

Las políticas de seguridad lo primero que buscan es dar una seguridad genérica. El segundo peldaño es intentar, en la medida en que se pueda, una vez se ha conseguido

⁷⁰ ANEXO ENTREVISTA 8, pág. 403.

más o menos que esa seguridad genérica esté implantada, que [...] los individuos también se sientan seguros⁷¹.

Esa forma de entender la seguridad parte de la base de que una mayor seguridad general redundará en la seguridad de todas las personas. De esa forma, incrementando los niveles de seguridad de la comunidad, los individuos consiguen una mayor seguridad particular.

Sin embargo, la relación entre seguridad global y seguridad particular puede ser tratada desde otro enfoque: mejorando la seguridad particular de las personas. Según ese planteamiento, cuando las personas, de forma individual, se sienten más seguras, también aumenta la percepción de mayor seguridad colectiva. De esa forma, a través de una mejor seguridad particular, se puede alcanzar una mejor seguridad global. Bajo ese punto de vista, la demanda particular de seguridad forma parte de un contexto general de seguridad pública. Así lo entiende un entrevistado:

Las políticas de seguridad pretenden dar respuestas a problemas globales a partir de la suma de sucesos particulares. Es decir, hay diez sitios de una ciudad en los cuales se produce el botellón; hay veinticinco comunidades de vecinos de la ciudad donde se tiene constancia de trapicheo en un piso; hay treinta y dos pisos de la ciudad en los cuales se tiene constancia de prostitución; hay veintidós pisos en los que se tiene constancia de receptación. Es decir, la suma de particularidades da lugar a las políticas globales. Lo ideal en políticas de seguridad es solucionar los problemas uno a uno. [...] Es a partir de la resolución de casos individuales que se puede hablar de unas políticas de seguridad eficaces⁷².

⁷¹ ANEXO ENTREVISTA 2, pág. 309.

⁷² ANEXO ENTREVISTA 7, pág. 392.

Sin embargo, como ya se ha dicho, puede suceder que la prestación de un servicio de seguridad que pretende satisfacer una necesidad particular entra en conflicto con otro interés particular o con el interés general de la comunidad. En ese caso, se produce una colisión de intereses contrapuestos y la Administración debe actuar, evitando que su respuesta provoque la aparición de nuevos conflictos, ya que una de las partes puede sentirse insatisfecha.

Los ciudadanos se sienten más satisfechos cuando la Administración responde de forma rápida y adecuada a sus demandas. El vecino que tiene un conflicto, y cree que la Administración es quien debe resolverlo, reclama una solución inmediata a su problema. Esa necesidad de inmediatez es contemplada por el Síndic de la ciudadanía de Badalona cuando afirma:

El propio ciudadano, cuando llama a la Guardia Urbana a las cuatro de la mañana, no está pidiendo que eduquen al vecino que molesta y está de jolgorio; lo que quiere es que calle. [...] Si la Guardia Urbana le dijera “No se preocupe. Mañana por la mañana le mandaremos una patrulla y van a charlar con ese vecino para explicarle”, este señor terminaría insultando a ese agente de la Guardia Urbana. Este señor a las cuatro de la mañana, desesperado, lo que quiere es que diga: “Ahora venimos y le vamos a poner una sanción”. No quiere cambios de tipo educativo. Luego, sí puede reflexionar; pero, de entrada, a las cuatro de la mañana, después de cinco horas de jolgorio y de tener los ojos ya rojos como una naranja, lo que quiere es que se calle, y si se queda mudo, mejor⁷³.

La rapidez en la respuesta es una de las cuestiones mejor valoradas por los entrevistados, que insisten en el hecho de que los ciudadanos quieren soluciones rápidas por parte de la Administración a sus demandas. Sin embargo, algunas veces, esa inmediatez es

⁷³ ANEXO ENTREVISTA 3, págs. 324 y 325.

inviabile, ya que la propia naturaleza del problema requiere de acciones que precisan cierta temporalidad. De modo que el problema no está tanto en el tiempo de respuesta a la demanda como en el periodo de tiempo posterior, debido a la tramitación de esa necesidad. Si para los ciudadanos es importante que la Administración responda de forma rápida también lo es que, en caso de ser necesario, el tiempo de tramitación posterior de esa demanda sea breve. Para ello, es necesario llevar a cabo continuos cambios en la Administración que permitan una gestión más fluida de las demandas. Sin embargo, como señala Charles Perrow (1991, pp. 4 y 30) no resulta factible el establecimiento de la forma ideal de organización burocrática cuando son necesarios cambios rápidos en algunas de las tareas organizativas, ya que los ajustes de la reglas de funcionamiento son progresivos. Debido a eso, cuando la tramitación de un problema se dilata en el tiempo, la respuesta puede resultar insatisfactoria. Un ejemplo en este sentido es el expuesto por el representante de los comerciantes del barrio de El Centro de la ciudad de Badalona:

La gente no pone denuncias por robo porque pierde tres horas. Eso se tendría que agilizar. La Policía que viene al momento que hay un robo en la calle del Mar pudiera hacer un atestado allí mismo y no decir al ciudadano que vaya a la comisaría de Mossos d'Esquadra y pierda tres horas. [...] Eso crea distancia con el ciudadano. Una manera de suprimir esa distancia sería que los trámites se hicieran in situ. Entonces habría más denuncias porque ahora muchos robos no llegan a ningún sitio, porque la gente no los denuncia⁷⁴.

⁷⁴ ANEXO ENTREVISTA 9, pág. 415.

3.9 El conocimiento del conflicto

El grado de conocimiento del problema es un elemento importante para actuar de forma correcta ante una demanda y dar una respuesta adecuada al conflicto. De igual forma que resulta imposible dar una respuesta a una necesidad desconocida, también es difícil ofrecer una solución satisfactoria a un problema mal identificado. Así, la calidad de la respuesta de la Administración depende del grado de conocimiento y entendimiento del problema y de sus características. De ahí la importancia tanto de conocer con exactitud la demanda como de entender su necesidad. Para ello, la Administración precisa disponer de instrumentos que permitan detectar y analizar los conflictos, ya que, como se señala, hay deficiencias:

La organización policial y la organización política no tienen los instrumentos necesarios para interpretar las necesidades de los ciudadanos porque existe un déficit de instrumentos. [...] Al no existir esos elementos de análisis de la intervención, es muy difícil luego modelar esa intervención porque, si no tienes información, hablas de percepción y en la seguridad se ha trabajado mucho, y desde hace mucho tiempo, a ojo. “Me parece que...” y ese “me parece que” puede ser acertado o a veces equivocado y eso es un peligro. Por mi experiencia personal, tanto la organización política como la policial, carecen de esos instrumentos. El tema de indicadores, encuestas de satisfacción, encuestas de selección de servicio no es una herramienta que se valore mucho. [...] No saber qué está pasando en cada zona de la ciudad a nivel de delito, percepción y demás te hace distribuir los recursos de forma equivocada⁷⁵.

⁷⁵ ANEXO ENTREVISTA 6, pág. 372 y 373.

En definitiva, la Administración precisa de instrumentos que permitan mejorar el grado de conocimiento de los problemas para, con ello, poder ofrecer una respuesta satisfactoria a la demanda.

El grado de conocimiento de la situación de seguridad de un entorno varía de unos individuos a otros. Las personas tienen un distinto conocimiento sobre la situación de seguridad que procede de diferentes fuentes de información y que acaba moldeando la visión particular del conflicto. Así, mientras que para el responsable político de la policía local de Badalona la Policía obtiene ese conocimiento a través de estadísticas, informes y datos policiales, para el presidente de la Federación de Asociaciones de Vecinos de Badalona los ciudadanos obtienen ese conocimiento de sus relaciones cotidianas de vecindad y sus experiencias vividas. Esta circunstancia condiciona la forma de observar, entender y abordar el problema. En ese distinto grado de conocimiento y posible diferente forma de plantear la respuesta puede influir la posición que ocupa el observador en el sistema de público de seguridad. De esa opinión es un entrevistado, el cual señala:

Los políticos conocen los problemas de la ciudad, los policías los conocen más y los ciudadanos los conocen en parte. La generalidad de los problemas la conocen los políticos y la Policía. Los ciudadanos conocen la particularidad de un problema concreto, pero no saben quizás que eso que tienen allí antes había estado en otro barrio; que eso que tienen allí se limita a eso que tienen allí y que es mejor que esté allí a que esté en otro lado. Por ejemplo, nosotros teníamos quejas de ciudadanos porque había botellón en la playa, pero teníamos que decidir dónde queríamos que se hiciese esta actividad porque pararla era casi imposible. Al menos que, cuando sucediese, no fuera en medio de una plaza rodeada de bloques de vecinos, porque eso sí que era una molestia; al menos, que se hiciera en un lugar con las menos molestias

posibles y con una presencia policial que hiciera que la gente fuera ordenada, educada y responsable con los desechos de esa actividad. Por eso, los ciudadanos saben muchas veces una parte del todo, pero el todo lo sabe muy bien la Policía y [...], mejor que los ciudadanos, los políticos⁷⁶.

En resumen, políticos, policías y ciudadanos participan de forma desigual en el sistema público de seguridad debido al distinto lugar que cada uno ocupa en él y esa circunstancia puede afectar tanto a la forma de observar el conflicto como al grado de conocimiento que cada uno tiene del problema. El lugar que ocupa cada participante en el sistema público de seguridad implica un desigual nivel de instrucción sobre el estado de la seguridad. Ese distinto grado de conocimiento del problema puede dar lugar a diferentes formas de abordar el conflicto. De esa forma, los distintos actores pueden entender de desigual manera las necesidades de seguridad y, conforme a su visión del problema, plantear diferentes soluciones. Cuando esas soluciones no satisfacen a todos los intervinientes en el sistema de seguridad, la oferta de servicios puede resultar inapropiada para un parte de los participantes.

3.10 El nivel de recursos

El desarrollo de las políticas públicas de seguridad depende del nivel de recursos disponibles. La cantidad y calidad de los recursos —humanos o materiales— es un elemento limitador de la capacidad de respuesta de la Administración en el desarrollo de su función. De hecho, la carencia o insuficiencia de medios afecta a la implantación de los servicios. Un buen nivel de recursos permite a la Administración desarrollar aquellas actuaciones que considera

⁷⁶ ANEXO ENTREVISTA 7, pág. 394 y 395.

necesarias para ofrecer unos óptimos servicios que permitan responder de forma satisfactoria al conjunto de demandas sociales.

Aunque la Administración recibe un volumen de demandas cada vez mayor, su capacidad de respuesta es limitada, pues depende de los medios que tiene a su disposición, lo que puede llegar a provocar un colapso. De modo que el exceso de demanda bloquea a la organización policial, haciendo inviable su oferta de servicios. En este sentido, uno de los entrevistados explica las razones del desajuste entre la demanda y la oferta de seguridad:

Muchas veces es cúmulo, por ejemplo, de demandas en horas punta y no tener los recursos suficientes para dar salida a esas demandas. También hay que decir que la Policía se ha constituido siempre desde la perspectiva de la Administración Pública. La administración privada tiene la capacidad de modular en gran medida los horarios y ubicar en las franjas horarias de más demanda o de más necesidad a sus trabajadores. Como ejemplo, un supermercado. Seguramente, hay más cajeros el sábado, cuando hay mucha gente que va a comprar, que el miércoles, que no va tanta gente a comprar. Si esto se pudiera hacer desde la dirección de la Policía, se concentrarían más efectivos en los momentos de más necesidad [...] (por ejemplo, los fines de semana y las noches, que es cuando, posiblemente, más se necesiten efectivos para garantizar la seguridad en zonas de ocio, en zonas comerciales, zonas donde hay personas en definitiva). Pues estos fines de semana los efectivos policiales acostumbran también a tener fiesta. Por lo tanto, se ven las plantillas policiales disminuidas y tienen menos capacidad para cubrir las demandas y las necesidades⁷⁷.

La concentración de múltiples demandas en un determinado momento puede afectar a la disponibilidad de los recursos, dando lugar a problemas en la respuesta de la

⁷⁷ ANEXO ENTREVISTA 1, pág. 291 y 292.

Administración. Si esta es capaz de prever la aparición de un aumento de las demandas de servicio, entonces podrá adecuar sus recursos conforme a esas necesidades y podrá dar una respuesta acertada mediante la planificación previa de los servicios. No obstante, el problema puede darse ante la aparición de situaciones imprevistas que requieren de una respuesta urgente, lo que afecta a la disponibilidad de los recursos, repercutiendo en la calidad del servicio, ya que puede provocar que los medios disponibles resulten insuficientes.

La Administración Pública precisa de un tiempo de adaptación a las nuevas y cambiantes necesidades sociales. Al evolucionar a distinta velocidad que la sociedad, se pueden producir desajustes entre las necesidades planteadas y los servicios ofrecidos para satisfacerlas. La Policía, en tanto que Administración Pública, está afectada por esa necesidad de tiempo de adaptación a las nuevas demandas. Esa disfunción a la hora de adaptar la oferta a las necesidades de la demanda es reconocida por un entrevistado cuando critica la poca capacidad de la Administración para adaptar sus horarios de trabajo a los requerimientos de los ciudadanos:

Los ciudadanos quieren una Policía de proximidad para poder expresarle sus malestares o sus preocupaciones. Pero lo que ahora se está haciendo en Badalona es una Policía de barrio que no es efectiva, porque no cubre los espacios horarios de verdadera vida en los espacios abiertos. Están haciendo una Policía de barrio con un turno partido [...] [y] entre cinco y seis de la tarde ya no hay nadie en la calle. [...] Yo recojo a mis hijos del colegio, les doy la merienda y me voy al parque [...] a las cinco o seis de la tarde. Cuando la gente de Badalona se va al parque o disfruta de la ciudad o de los comercios, ya no hay Policía de proximidad para poder captar la problemática de la ciudadanía⁷⁸.

⁷⁸ ANEXO ENTREVISTA 5, pág. 355 y 356.

La dificultad para modificar los horarios crea rigidez en la prestación del servicio, provocando que la respuesta de la Administración difiera de las necesidades de la población. La flexibilización de los horarios, adaptados a las demandas ciudadanas, es un ejemplo de cómo desde la Administración es posible ajustar mejor la oferta de servicios a las solicitudes de seguridad.

3.11 La relación entre Policía y ciudadanos

La Policía es esa parte de la Administración Pública en permanente contacto con la población que vela por el mantenimiento del bienestar de la comunidad, pudiendo para ello hacer uso legítimo de la fuerza, y que recibe una asignación económica por ese desempeño. Los ciudadanos, en su pretensión de satisfacer sus necesidades de seguridad, buscan un referente a quien dirigir esas demandas. Normalmente, esas necesidades van dirigidas a la Policía, ya que es la parte de la Administración más cercana a los ciudadanos:

La primera demanda de ayuda siempre de cualquier ciudadano es a la Policía. El uniforme y saber que están ahí para protegernos y que para eso les pagamos los ciudadanos hace que el primer referente de una persona, cuando quiere hablar de seguridad, sea un policía⁷⁹.

El hecho de que el policía sea el primer referente del ciudadano en la atención a su problema de seguridad obliga a la Administración a velar por la forma en que la Policía se relaciona con la comunidad, dado que las características de esa relación pueden tener efectos sobre el sistema público de seguridad. Una mejor calidad en la relación de la Policía con la ciudadanía puede mejorar la confianza entre ambos y repercutir de forma favorable en el

⁷⁹ ANEXO ENTREVISTA 8, pág. 398.

sistema de seguridad. La necesidad de acercamiento entre la Policía y el ciudadano está reseñada en la recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros de la Unión Europea de 2001 sobre el Código Europeo de Ética de la Policía. De igual forma, todos los entrevistados mencionan la importancia del contacto entre la Policía y los ciudadanos como mecanismo que favorece la relación entre ellos:

El contacto con el ciudadano es básico, es un elemento importante. Los guardias de barrio, cada vez más, las propias asociaciones de vecinos les dejábamos un despacho para poder estar y descansar un poco, merendar, hacer sus cosas o atender a vecinos en un momento determinado. Yo creo que son cuestiones básicas. Es decir, el acercamiento de la Policía al ciudadano es fundamental porque, además, genera esa confianza para que tú puedas verlo como más cercano. Pongo un ejemplo: un caso en los Encantes, en el mercadillo. Una señora que, ante la presencia de un guardia que pasaba, le decía a su hija pequeñita: “Pórtate bien porque, si no, se lo diré al guardia”. Luego, cuando esa niña se pueda perder en un mercadillo y la madre la busque [...], no va a ir con el guardia. Por tanto, estás generando un problema serio. ¿Qué significa esto? Que es muy importante el acercamiento. [...] Creo que nos beneficia a ambos⁸⁰.

Tal y como se observa, el acercamiento entre la Policía y los ciudadanos genera una mayor confianza que puede repercutir en la calidad del servicio policial. En la Declaración sobre la Policía del Consejo de Europa de 1979, se menciona la importancia del apoyo ciudadano hacia las actuaciones policiales. Según esa declaración, la Policía necesita del apoyo tanto físico como moral de la población en el ejercicio de su actividad. Una forma de alcanzar ese apoyo es mejorando la relación entre la Policía y la comunidad a través de un mayor acercamiento entre ambos.

⁸⁰ ANEXO ENTREVISTA 4, pág. 338.

La comunicación es un factor importante de relación entre la Administración y la comunidad y permite establecer puentes de entendimiento entre ambos. La Administración puede articular mecanismos de comunicación que permitan informar a la población de las acciones que realiza o del motivo de su inacción para con ello buscar la posible complicidad de la comunidad en su forma de gestionar la seguridad. La importancia de comunicar está reflejada en una entrevista, donde se informa de la actuación realizada cuando, desde la Administración, es imposible intervenir de forma inmediata ante un requerimiento:

El hecho de que una actuación policial no se pueda dar o no se dé crea distancia. Nosotros, cuando eso sucedía (por ejemplo, en términos de civismo y en el caso de que alguien un sábado por la noche llamara porque tenía una fiesta encima o debajo de su casa y no se podía ir porque se estaba haciendo otra labor, porque había un accidente de tráfico), nos marcamos el objetivo de no ir en ese momento, pero [sí] visitar a la familia que generaba el conflicto y a la que había llamado, durante la semana posterior, para intentar mediar. Primero, para intentar advertir a la familia que hubiese hecho esa conducta que generaba problemas en el vecindario, que la Policía sabía que eso había sucedido y también a la familia para darle la mínima satisfacción. [...] Eso nos lo marcamos como objetivo y lo cumplimos⁸¹.

En sentido contrario, la falta de información potencia el desapego de los ciudadanos hacia la Administración, convirtiéndose en un elemento de distanciamiento entre ambos. Para evitarlo, una correcta comunicación puede atemperar la reacción ciudadana ante una demanda insatisfecha. Así, una buena comunicación favorece el acercamiento entre la Administración y los ciudadanos y se convierte en un instrumento que mejora el ajuste entre

⁸¹ ANEXO ENTREVISTA 7, pág. 389.

la demanda y la oferta de servicios de seguridad al permitir un mejor entendimiento de la demanda y una mayor comprensión de la respuesta ofertada.

Una correcta comunicación entre la Administración y los ciudadanos permite a estos conocer la función policial y poder adecuar sus requerimientos a la cartera de servicios policiales. A través de esa información, los ciudadanos pueden conocer la posibilidad real de la Policía de ejecutar determinados servicios o el motivo por el cual son imposibles de realizar. Por el contrario, la falta de información es un factor que provoca desencuentro entre la demanda de servicios y la oferta policial. Así lo asegura un entrevistado cuando denuncia que la causa de ese desajuste está en la ausencia de voluntad por parte de la Administración de incluir como norma básica de funcionamiento de la Policía la necesidad de comunicación con la comunidad:

No se ajusta porque no se tiene intención de que se ajuste. Es decir, forma parte de la formación. Para poder hablar un policía con la sociedad, debe tenerlo dentro de su ideario y en sus herramientas de intervención. Es una parte de la intervención aunque sea la preventiva. Si eso no se tiene como un elemento básico, no se realiza. Por otro lado, la Policía siempre ha estado bastante alejada de lo que es la ciudadanía. Ellos aplican la normativa. Aplican de forma hierática lo que les confiere el uniforme y la ley, pero eso no se matiza con la interacción con el ciudadano. Eso es un factor que pasa y no está dentro del ideario muchas veces. [...] Entonces eso es un déficit que tiene el sistema. Una de las causas de que no se ajuste la oferta con la demanda es ese alejamiento de la Policía con la ciudadanía.⁸²

La Administración debe incorporar el trato con los ciudadanos como un elemento más en su forma de trabajar, asumiendo la relación Policía-comunidad como un instrumento

⁸² ANEXO ENTREVISTA 6, pág. 369 y 370.

esencial de la función policial; pero, para ello, tiene que disponer de herramientas que permiten evaluar e interpretar la calidad de la comunicación entre la Policía y la ciudadanía. A través de esos sistemas de medición, es posible extraer conclusiones sobre la relación Policía–comunidad que permiten ajustar la oferta de servicios a las necesidades de los ciudadanos.

Otra forma de mejorar la relación de los ciudadanos con la Policía es favoreciendo su participación en el sistema público de seguridad. La visión que tienen los ciudadanos de la seguridad puede variar en función de esa participación. Una ciudadanía que se implica en la elaboración y desarrollo del sistema público de seguridad es una ciudadanía informada sobre la situación de seguridad de su entorno. De esa forma, los ciudadanos pueden tener una visión más completa de la seguridad y del trabajo policial, pudiendo adquirir un mayor entendimiento de la función policial y una mejor comprensión de la actuación policial. Con ello, la visión que puedan tener de la Policía se ajusta más a la realidad de la organización policial, mejorando de esa forma la relación entre ambos. Como resalta un entrevistado, es importante que la seguridad sea entendida como un hecho colectivo donde puede participar el conjunto de ciudadanos, ya que, “Si aumenta la participación, quiere decir que la seguridad es cosa de todos”⁸³. Esa forma de entender la seguridad como “cosa de todos” lleva aparejada una nueva relación entre la ciudadanía y la Policía basada en la corresponsabilidad, el firme compromiso de toda la comunidad en la resolución de los conflictos que la afectan y la visión de cada uno de los participantes como un elemento más de la seguridad colectiva.

⁸³ ANEXO ENTREVISTA 4, pág. 345.

3.12 El modelo público de seguridad

Las características del modelo público de seguridad pueden determinar la visión que la Administración tiene de la demanda a la vez que condicionar su respuesta. Según el modelo de seguridad, se puede priorizar la atención a ciertas necesidades, lo que también podría condicionar el tipo de respuesta de seguridad ofrecido desde la Administración.

El modelo de seguridad contiene una serie de directrices que dirigen las políticas públicas de seguridad a desarrollar. De esa forma, las políticas públicas de seguridad están condicionadas por el tipo de modelo de seguridad. En función del modelo, la respuesta de la Administración puede ser distinta:

[...] en un modelo policial, en el que la misión de los policías es resolver problemas de los ciudadanos no puede quedar sometido, exclusivamente, a problemas de índole penal o problemas relativos a ordenanzas municipales. El policía tiene que reaccionar, buscando soluciones, incluso encontrando socios que sean los que tengan la solución y ayudando a que la puedan articular. Estos trabajos son en partenariat. En otros modelos no es así. En otros modelos, la Policía dice: “Yo soy policía. Esto no es trabajo mío y, por lo tanto, este problema yo no lo resuelvo. Yo no lo puedo resolver”. Si estamos en un modelo como el segundo, donde el policía tiene muy cerrada la visión de su trabajo y, además, casi reducida al carácter penal, muchas demandas van a quedar sin cubrir⁸⁴.

Como se ve, las características del modelo determinan las características de la respuesta de la Administración. Un modelo de seguridad basado solo en el mantenimiento del orden público puede ofrecer un tipo de respuesta diferente de otro modelo basado en la resolución participativa de los problemas de seguridad. Cuando la respuesta de la

⁸⁴ ANEXO ENTREVISTA 1, pág. 292.

Administración es solo de orden público, sin tener en cuenta la posible participación de otros actores no policiales que pueden estar relacionados con el problema, la respuesta puede ser insatisfactoria respecto a la resolución de la demanda.

Sin embargo, un entrevistado va más allá al señalar que podemos estar ante un problema de comprensión del propio concepto de seguridad: “Básicamente, cuando se plantea una ley de seguridad, acaba siendo una ley de cuerpos policiales. No habla de seguridad; habla de cuerpos policiales [...]. Debería ser un planteamiento absolutamente diferente. Acabamos siempre hablando de instrumentos, es decir, de policías”⁸⁵.

La demanda de seguridad puede ser individual o global y la respuesta ante un tipo u otro puede ser diferente. La Administración puede responder a cada una de las demandas particulares u ofrecer una respuesta global de seguridad que pretende satisfacer esas necesidades individuales. Las características del modelo de seguridad determinan la adopción de una u otra respuesta de la Administración, de forma que la respuesta de un modelo basado en un planteamiento estratégico de la seguridad puede diferir de la ofrecida por un modelo sustentado en una visión reactiva de la seguridad:

Unas políticas globales se basan en una planificación estratégica de la seguridad. Si no hay planificación estratégica, tú no puedes dar una seguridad global y, por tanto, te basas en necesidades particulares, que es el componente reactivo. Este sería el juego y el esquema. Si no haces políticas estratégicas, estás abocado a la reacción y a la seguridad particular. [...]. En políticas de seguridad, lo normal es que se complementen haciendo reacción, que es “Ahora me llaman; ahora voy” y que es más fácil porque tienes una operativa determinada. Es una cuestión logística. Solo tengo

⁸⁵ ANEXO ENTREVISTA 6, pág. 377.

servicios a la espera o en espera: conflicto, aparición, intervención, retirada. [...]. Básicamente, la reacción es lo que prima en la organización policial⁸⁶.

La mayoría de entrevistados considera más eficaz que la Administración desarrolle unas políticas de seguridad globales en lugar de un planteamiento más particular de la seguridad. Sin embargo, como resalta uno de los entrevistados, el ciudadano puede priorizar su demanda de seguridad en función de cómo le afecta a él: “El vecino lo que quiere es que primero se solucione su problema”⁸⁷. De ahí que, si la Administración opta por ofrecer un servicio global de seguridad a una demanda particular, pueda suceder que la respuesta resulte insatisfactoria para el demandante, ya que una respuesta generalista a problemas particulares de seguridad no siempre soluciona las necesidades de la demanda.

El modelo público de seguridad condiciona las actuaciones realizadas; es decir, las acciones de seguridad desplegadas conforme a un modelo reactivo pueden ser distintas a las desarrolladas a través de un planteamiento proactivo de la seguridad. De modo que el tratamiento de la demanda y el tipo de respuesta de la Administración varían según el modelo. En un modelo proactivo, la demanda es atendida incluso antes de que esta se produzca, dado que prevé la posibilidad de un futuro conflicto. Por el contrario, en un modelo reactivo, la actuación de la Administración es posterior al conflicto y está destinada no a evitarlo, sino a corregirlo o eliminarlo. Un jefe de Policía señala la diferencia entre esos modelos cuando incide en la importancia de actuar antes de que se produzca el conflicto:

[...] nosotros quisiéramos estar no después de que se haya producido, sino antes de que se produzca. Evidentemente, esto es imposible. Por tanto, se intenta buscar los mecanismos más adecuados para que el tiempo de respuesta sea el mínimo posible.

Nosotros ahora nos estamos moviendo en una respuesta de unos diez, once, minutos

⁸⁶ ANEXO ENTREVISTA 6, pág. 376.

⁸⁷ ANEXO ENTREVISTA 3, pág. 329.

de media. Eso no quiere decir que no haya respuestas que en un minuto o dos minutos ya se den y otras que, a lo mejor, tarden un poco más. [...]. Lo mejor es estar antes de que se produzca un conflicto [...]. Nosotros ya hace mucho tiempo que estamos trabajando así. Lo llamamos “trabajar de forma proactiva”. En la medida en que nosotros trabajemos así, lo que estamos haciendo es minimizar al máximo las incidencias o las urgencias que se produzcan. El hecho de que, como policía, trabajes antes de que se produzcan los problemas, para intentar que no se produzcan o que se produzcan de la forma lo menos lesiva posible, garantiza que después no tengas grandes problemas de reacción o problemas más graves⁸⁸.

Como se ve, este entrevistado, a la vez que indica el valor de trabajar la seguridad de forma preventiva, también señala la dificultad de llevarla a cabo. Ante esa limitación de desarrollar unas políticas públicas de seguridad de carácter proactivo, la Administración opta por un planteamiento reactivo de seguridad. En ese caso, las políticas públicas de seguridad deseadas no se corresponden con las políticas públicas de seguridad desarrolladas, pudiendo provocar un foco de conflicto respecto a la oferta de seguridad.

El modelo de seguridad puede influir en las relaciones de la Administración con la comunidad. Mientras, en un modelo proactivo, la relación con la comunidad es un elemento fundamental en el sistema de seguridad, en un modelo reactivo, la relación con la comunidad se limita a la respuesta al conflicto. Esa referencia a la diferente relación con la comunidad según el modelo de seguridad aplicado se encuentra en una de las entrevistas realizadas:

[...] hace mucho tiempo atrás, la Policía simplemente era de reacción. Había un problema, llegaba la Policía y se acabó. Fruto de ir evolucionando, tanto a nivel europeo como nosotros también, en el caso de los Mossos d'Esquadra ya hemos

⁸⁸ ANEXO ENTREVISTA 2, pág. 301 y 302.

nacido, hemos crecido en la interpretación de que la Policía no es simplemente reacción, sino que tiene que trabajar de una forma proactiva. [...] Y esto por ahora está funcionando muy bien. Nosotros lo llamamos “Policía proactiva”. Eso implica varias cosas: implica una proximidad a la ciudadanía. Este modelo no se puede llevar a cabo si no estás constantemente en contacto con la ciudadanía. Antes, cuando era simple reacción, no tenías que hablar con las fuerzas policiales porque, cuando había follón, iban, repartían, se solucionaba el follón y fuera. Pero esto ha cambiado y ahora se trabaja muchísimo con asociaciones de vecinos. Se trabaja con grupos de riesgo (jóvenes, mayores, mujeres) para, primero, captar cuál es la problemática real y, segundo, buscar las fórmulas para que, si se tienen que generar problemas, sean los menos posibles⁸⁹.

Como se ha señalado en un apartado anterior, las relaciones con la comunidad pueden ser un factor de desajuste entre la demanda y la oferta de seguridad potenciado por las características del modelo de seguridad.

La responsabilidad del diseño del modelo recae en la autoridad política. El gobierno lo desarrolla a través de unas políticas públicas que se trasladan a la comunidad mediante acciones acordes a las directrices políticas contenidas en dicho modelo, el cual puede mudar conforme a los cambios políticos: “Cada cual lo ve de una manera y lo adecúa. Como tiene la potestad [...], el político de turno decide [...] qué es mejor para garantizar el sistema de seguridad”⁹⁰. Es decir, el político puede crear un sistema de protección al margen de esas necesidades o hacer que ese modelo se ajuste a los requerimientos de los ciudadanos, para lo cual es necesaria una proximidad real, como señala el Defensor del Pueblo de Badalona:

El modelo de seguridad [...] lo determina [...] la política.

⁸⁹ ANEXO ENTREVISTA 2, pág. 302 y 303.

⁹⁰ ANEXO ENTREVISTA 4, pág. 346.

Para hacer que la oferta de seguridad se aproximara lo más posible a la necesidad de los ciudadanos [...]. Lo que recomendaría es que la proximidad teórica entre la política y la ciudadanía fuera real, no limitada solo al tiempo de campaña, y que el político pisara mucho más la calle, pero él personalmente, no un delegado, y que contactara muchísimo más con la ciudadanía⁹¹.

Este entrevistado señala un posible desajuste entre la demanda y la oferta de seguridad debido al distanciamiento entre el responsable del diseño del sistema público de seguridad y la comunidad. Si quien tiene la capacidad de diseñar la respuesta a la demanda desconoce las necesidades reales de los ciudadanos, es probable que el modelo no se ajuste a los requerimientos de la comunidad. Todos los entrevistados señalan el valor de la participación en el modelo de seguridad como fórmula para ajustar mejor la oferta de servicios a la demanda realizada por los ciudadanos. Uno de ellos expone cómo debería ser esa participación:

[...] es necesario que, en el ámbito local, haya un Consejo de Seguridad, como lo hay en el ámbito de Cataluña, donde puedan participar representantes de entidades de carácter social, no solamente asociaciones de vecinos [...]. En ese Consejo, cada uno puede ir transmitiendo aquello que percibe de sus diferentes colectivos. Sería como trabajar en partenariatio⁹².

En el diseño del modelo de seguridad influyen distintos factores en los que el interés político tiene un destacado papel. De hecho, no hay que olvidar que detrás del desarrollo del modelo de seguridad a veces hay un determinado rédito político, ya que “un vecino seguro es un voto”⁹³. En ese sentido, el modelo de seguridad puede ser un instrumento que persigue un

⁹¹ ANEXO ENTREVISTA 3, pág. 327.

⁹² ANEXO ENTREVISTA 4, pág. 343 y 344.

⁹³ ANEXO ENTREVISTA 9, pág. 419.

fin político concreto. Dicha instrumentalización es denunciada por un entrevistado, que advierte lo siguiente:

[...] los políticos actúan por interés de grupo y, en este momento, parece ser que lo que más prima en poblaciones como la nuestra, y ha sido fruto de muchas campañas, es: “Vamos a reprimir de una forma muy dura y a ver si de esta forma me recompensas”. [...]. No se basa más en una seguridad global del municipio, sino en zonas concretas. Me interesa más dar esa seguridad ahí porque a lo mejor luego tengo un rendimiento y el responsable de esto es el político⁹⁴.

Cuando el interés político prima en la configuración del planteamiento de la seguridad pública, la oferta se realiza en base al posible rendimiento electoral que puedan dar determinadas acciones. Así, los intereses electorales de los responsables políticos de la elaboración y desarrollo del modelo de seguridad prevalecen sobre los de la comunidad. Como indica ese entrevistado, el problema está en el tiempo que se necesita para observar los resultados de determinadas políticas de seguridad, por lo que se puede primar un tipo de política que conlleva resultados más inmediatos y, de esa forma, obtener algún beneficio electoral:

Lo ideal [...] es tratar la causa, pero es mucho más largo, mucho más costoso [...]. Los efectos tardan en darse y aquí tenemos otra realidad. Los políticos funcionan por periodos de cuatro años. [...]. Entonces, el político debería relajarse un poco en cuanto a resultados inmediatos y trabajar a largos plazos. La seguridad y el cambio de modelo son a largo plazo. Simplemente, los políticos que hoy tenemos en casa no verán el resultado. Eso les frena pensando que no le van sacar jugo y optan por otra

⁹⁴ ANEXO ENTREVISTA 3, pág. 328.

vía, que es legítima desde el punto de vista del partido, pero no debería serlo desde el punto de vista ciudadano⁹⁵.

El modelo de seguridad debe responder a las características de la sociedad sobre la que actúa. Para que sea eficaz, es necesario que se ajuste a los cambios que se producen en la comunidad, ya que, en caso contrario, puede resultar inútil en su respuesta a las nuevas demandas. Como critica un entrevistado:

Aún estamos trabajando problemas del siglo XXI con mentalidades del siglo XX y esto tiene que cambiar forzosamente porque, si no, estás condenado al fracaso seguro. Pero, aparte de eso, el problema es que lo que nos rodea no está quieto. El problema es que nosotros vamos haciendo este cambio tranquilo y lento cuando lo que está rodeando esto va cambiando rapidísimamente. Entonces vamos un poco con el pie cambiado en el sentido de “Bueno va”, pero es que ya tienes otra situación compleja y nueva delante de ti⁹⁶.

En caso de que el modelo de seguridad no se ajuste al ritmo de cambio que se produce en la sociedad, la respuesta ofrecida desde la Administración puede resultar extemporánea y, por tanto, insatisfactoria respecto al planteamiento de la demanda. Esa importancia de adaptar el modelo de seguridad a la evolución de la sociedad está reflejada en los argumentos de un entrevistado, que señala lo siguiente:

Para actualizar el modelo de seguridad, habría que revisar la demanda de los ciudadanos, ver exactamente lo que ellos necesitan, porque las sociedades evolucionan y no estamos ahora como en los años setenta u ochenta. Las sociedades evolucionan y muchísimo, y todo debe evolucionar con la misma velocidad que

⁹⁵ ANEXO ENTREVISTA 3, pág. 328 y 329.

⁹⁶ ANEXO ENTREVISTA 2, pág. 312.

evoluciona la sociedad. Hay que basarse en la problemática actual de los ciudadanos⁹⁷.

3.13 Los indicadores de seguridad

De forma continua se producen señales que, a modo de indicadores, muestran conflictos o posibles riesgos. Un indicador es un elemento que proporciona información sobre algo concreto o abstracto y puede ser señal de un posible problema. Localizando y analizando esas señales es posible llegar a las causas del conflicto. Así, a través del análisis de los síntomas, es posible llegar a las causas del problema y, mediante el conocimiento de ellas, podemos intentar establecer estrategias de seguridad eficaces en la solución de esos conflictos. El estudio correcto de la información de los indicadores puede servir para un mejor encaje entre demanda y oferta de seguridad. De esa forma, los indicadores de seguridad pueden ser importantes instrumentos en el diseño y gestión de las políticas públicas de seguridad.

Existen distintos indicadores y el uso de una amplia gama de ellos puede aportar una información más completa sobre la situación de seguridad. De entre ellos, todos los entrevistados destacan el papel de los indicadores de percepción. De hecho, la mayoría señala que existe una conexión entre sensación y seguridad, por lo que es importante tener en cuenta las sensaciones del individuo para intentar comprender el estado de la seguridad. A través del estudio de la percepción ciudadana, podemos detectar las sensaciones que generan inseguridad en los ciudadanos, conocer posibles problemas o probables futuros conflictos y actuar sobre ellos.

Sobre las personas pueden incidir distintos factores que, por sí solos o en conjunto, pueden modelar la percepción de seguridad y ser indicadores de seguridad. Así, la

⁹⁷ ANEXO ENTREVISTA 5, pág. 359.

información, el estado del entorno, los problemas económicos, el nivel de convivencia en la comunidad, el grado de participación en los asuntos públicos, la salud, las condiciones de habitabilidad, etc., pueden ser indicadores de algo que puede afectar a la percepción que tiene el individuo de la seguridad. En todas las entrevistas se menciona alguno de esos factores y de su análisis es posible extraer información útil para la gestión de la seguridad pública.

La información puede ser utilizada para crear, modificar o suprimir sensaciones de seguridad. Según las características de la información, los individuos tienen mayor o menor sensación de seguridad. En este sentido, es relevante el ejemplo que se expuso en una entrevista:

[...] nosotros implementamos un mapa de localizaciones de la ciudad donde habíamos sancionado actitudes incívicas para que la gente viera cómo se repartía y cómo se actuaba y en qué día se actuaba más. Eso es una información que, como mínimo, puede ayudar a mejorar la percepción de que algo se hace. Quizás no se hizo aquello que tú querías, pero tampoco no es cierto que no se haga nada. [...].

Más información puede mejorar la sensación o la percepción de seguridad del ciudadano⁹⁸.

En ocasiones, el uso de la información es un indicador de seguridad, ya que puede señalar la existencia de un posible problema o conflicto. Conforme a su uso, el problema puede encontrarse en la relación entre la comunidad y la Administración, en la convivencia entre vecinos, etc.

Las características del medio pueden influir sobre la percepción de seguridad de los ciudadanos. Como señala un entrevistado, “la falta de iluminación, limpieza, de condiciones

⁹⁸ ANEXO ENTREVISTA 7, pág. 391.

urbanísticas en nuestras calles, provoca inseguridad”⁹⁹. Mejorando el entorno es posible incidir sobre la sensación de seguridad del individuo, incrementando su percepción de seguridad. La degradación del entorno puede ser una señal de alarma de un posible conflicto.

Todos los entrevistados señalan la existencia de una relación entre las características del medio y la inseguridad; es decir, las condiciones en la que se encuentra un lugar pueden incidir sobre la seguridad del entorno. Así, como menciona un entrevistado, un espacio envilecido es el caldo de cultivo para la inseguridad. Por eso, una mejora en las condiciones del entorno permite reducir el nivel delictivo:

Un entorno degradado fomenta la inseguridad. [...]. Si el entorno está degradado y sigue degradándose, puede aumentar el conflicto en esa zona. Un ejemplo es la transformación del barrio de La Mina en Barcelona, al que, con la apertura que le han dado a la zona Diagonal Mar, le han lavado la cara y seguro que el índice de delitos ha disminuido en la zona. El entorno condiciona también la seguridad.

[...] la degradación de ciertas zonas puede ser un indicador de alerta de un posible conflicto¹⁰⁰.

El tipo de relaciones sociales, grado de convivencia e integración entre los distintos miembros de una misma comunidad puede repercutir en la percepción de seguridad y ser un indicador que muestre la existencia de un conflicto real o latente. Un entrevistado deja entrever los efectos de la convivencia y la integración sobre la percepción de seguridad en estos términos:

El colectivo sudamericano es el menor que tenemos y le gusta las juergas por las noches en los pisos. El colectivo de los marroquíes es el más influyente en el barrio y

⁹⁹ ANEXO ENTREVISTA 8, pág. 398.

¹⁰⁰ ANEXO ENTREVISTA 5, pág. 354 y 355.

no se dedican a eso. Son más comedidos en casa, pero luego depende. Si tienen trabajo y están regularizados, no generan ningún problema; si no hay trabajo, la gente les acusa a ellos de los hurtos y los robos. Y el colectivo chino, que es muy difícil de conocer, porque es muy interiorizado. [...] Hay una relación muy buena, pero es un colectivo [...] como muy cerrado. Lo resuelven internamente¹⁰¹.

Tal y como se desprende de este extracto, las características de las relaciones que se establecen en la comunidad son un factor que incide en la imagen que los individuos tienen unos de otros. Por tanto, dependiendo de esas características, puede variar la percepción de seguridad.

El grado de participación de los ciudadanos en el sistema de seguridad también influye en su percepción de seguridad. La percepción que los ciudadanos tienen de la Administración es un posible indicador de la relación entre ambos. La posible distancia entre los ciudadanos y la Administración puede ser un indicador de desconfianza que afecte a la percepción de seguridad. Como señala un entrevistado, “El distanciamiento entre el policía y los ciudadanos es un indicador de desconfianza [...] de los unos, ciudadanos, hacia los otros y, por tanto, es una señal de que las cosas no van bien”¹⁰². La calidad de la relación entre los ciudadanos y la Administración puede ser un indicador tanto de la actual situación de seguridad como de la posibilidad de un futuro conflicto. Así lo afirma otro entrevistado cuando dice que ese “distanciamiento entre la Policía y el ciudadano es un indicador importante de que podría darse una situación de inseguridad”¹⁰³. Además, esa distancia entre ambos puede provocar cierta apatía en los ciudadanos por los asuntos de la comunidad. Ese desinterés ciudadano hacia lo público puede ser un indicador de posible conflicto.

¹⁰¹ ANEXO ENTREVISTA 4, pág. 347 y 348.

¹⁰² ANEXO ENTREVISTA 7, pág. 387.

¹⁰³ ANEXO ENTREVISTA 4, pág. 338.

A veces, la percepción de seguridad difiere de la realidad del entorno. Puede suceder que los ciudadanos tengan la sensación de que viven o se relacionan en un lugar inseguro y las estadísticas policiales indiquen lo contrario. Un ejemplo es el expuesto por un jefe de Policía cuando dice: “he estado, por ejemplo, haciendo una charla a todo un pueblo entero porque estaban sumamente asustados y no habían tenido ni un robo de domicilio. Pero todos estaban agobiadísimos de los robos en domicilio”. En esa situación, los ciudadanos reclaman a la Administración una respuesta ante un hecho inexistente y exigen la implantación de soluciones a unos problemas irreales. Como señala un entrevistado, en ese caso, a la Administración se le presenta una dificultad, ya que debe intentar buscar “la solución más idónea, que no siempre es la que puede gustar más a quien la pide”¹⁰⁴.

Ante la percepción de inseguridad, los ciudadanos pueden reclamar una mayor presencia policial, pues la visualización de la Policía da lugar a una mayor sensación de seguridad. Sin embargo, la Administración debe emplear sus recursos de forma eficiente, por lo que no puede utilizar a la Policía en situaciones en que no sea necesaria. En ese caso, se puede producir un desencuentro entre una demanda de seguridad basada en la percepción ciudadana y la oferta de servicios asentada en la realidad de la situación de seguridad.

A pesar que el análisis de la percepción es un interesante instrumento en el análisis de la seguridad, es posible que falten elementos que permitan relacionar percepción y seguridad. Encontrar esos elementos de engarce resulta complicado, ya que estamos ante sensaciones y, por tanto, se trabaja sobre cuestiones de difícil medición. El jefe de la Policía Local de Badalona lo explica en los siguientes términos:

El problema que tiene la Policía es la dificultad para establecer una relación directa entre los resultados de sensación de seguridad y de vida tranquila y su propio trabajo.

¹⁰⁴ ANEXO ENTREVISTA 2, pág. 305.

Podemos hablar intuitivamente de que a lo mejor esta ciudad es muy tranquila porque la Policía es muy preventiva, pero no encontramos todavía un índice que correlacione una cosa con la otra. Sin embargo, lo que medimos fácilmente es el número de víctimas, el número de accidentes, el número de delitos, el número de no sé qué, pero lo que no se puede medir es tan importante o más que lo otro¹⁰⁵.

Esa falta de suficientes medios para interpretar la percepción puede influir sobre la capacidad de relacionarla con la seguridad. Así, mientras los ciudadanos demandan servicios en función de su percepción de seguridad, la Administración no encuentra la forma adecuada de responder, ya que no dispone de los instrumentos necesarios para interpretarla.

La Administración precisa de instrumentos que le permitan anticiparse a posibles situaciones en que sea necesaria su intervención. El tratamiento de los indicadores de seguridad puede servir para predecir posibles riesgos. De esa forma, la Administración puede adecuar sus recursos en base al resultado de esos indicadores y ajustar la oferta de seguridad a la posible demanda futura de servicios. Sin embargo, adolece de cierta capacidad de análisis de la seguridad a través del estudio de esos indicadores. En ese sentido, la mayoría de entrevistados señalan que la Administración del futuro tiene que ser capaz de utilizar programas con indicadores que permitan conocer las probabilidades de que suceda un conflicto. Así, en ese nuevo enfoque del análisis de la seguridad, debe adquirir los conocimientos analíticos suficientes que permitan detectar situaciones de riesgo. En definitiva, la Administración tiene que evolucionar hacia un nuevo método de trabajo, basado en el estudio de indicadores de prevención del conflicto y el análisis de los problemas mediante el reconocimiento de las causas, que permita prever los conflictos. Esa forma de trabajar la seguridad precisa de una Administración moderna que disponga de las herramientas o

¹⁰⁵ ANEXO ENTREVISTA 1, pág. 296.

indicadores adecuados que permitan prever futuros riesgos. Sin embargo, como señala un entrevistado, se emplean métodos que no están actualizados:

Posiblemente la Policía trabaja todavía con métodos excesivamente clásicos. Algunos de ellos que ya vienen desarrollados desde el siglo XIX; otros, del siglo XX. Pero es cierto que tendría que cambiar en muchos aspectos. [...]. Y, luego, la Policía casi siempre se ha visto como una institución reactiva. Está poco desarrollado el tema analítico dentro de la Policía. Por eso, se han de desarrollar métodos de análisis que permitan detectar situaciones de futuro: prever¹⁰⁶.

Mediante la utilización de programas de indicadores de seguridad es posible identificar probabilidades de riesgos. El empleo de esos programas supone una nueva forma de entender la seguridad, en la que el componente analítico adquiere un papel relevante. Ese nuevo enfoque conlleva un cambio en la organización de la seguridad y obliga a la Administración a evolucionar tanto en su forma de entenderla como de organizarse ante una forma distinta de trabajar, basada en el tratamiento analítico de la prevención del conflicto. Por ende, la Administración debe dotarse de suficientes conocimientos analíticos que le permitan observar, analizar y actuar tanto sobre la situación real de seguridad como sobre la posible aparición de futuros riesgos. En definitiva, es un método de trabajo con cuyos indicadores es posible localizar los síntomas para, a continuación, analizar los problemas en función de sus posibles causas. Una vez localizadas las posibles causas, se proponen soluciones cuyos resultados deben ser evaluados para supervisar la eficacia de los procedimientos empleados. De esa forma, el uso de una amplia variedad de indicadores de seguridad permite un mejor encaje entre la demanda y el conjunto de servicios ofrecidos por la Administración para dar solución a esas necesidades.

¹⁰⁶ ANEXO ENTREVISTA 1, pág. 290.

4. EL PODER EN LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Las organizaciones producen poder, es decir, tienen la capacidad de influir sobre los demás¹⁰⁷. El poder es el resultado de esa influencia y da lugar a que unos individuos tengan la capacidad de imponer su voluntad a otros. Cuanto más poder, mayor capacidad de influencia sobre la toma de decisiones. Entre los integrantes de la organización del sistema público de seguridad, se pueden establecer relaciones de poder con la intención de influir en su desarrollo¹⁰⁸. La relación entre los participantes puede influir sobre el sistema público de seguridad. De esa forma, los distintos actores en el sistema de seguridad pueden establecer entre sí un juego de poder que afecte a la capacidad de relación entre ellos. Siguiendo a John French y Bertram Raven (1979), los intervinientes en el sistema público de seguridad pueden utilizar distintas formas de poder como herramienta para influir en la organización. En ese juego de relaciones todos los participantes pueden interactuar entre sí y su capacidad de influir en el sistema puede ser distinta. Un entrevistado alude a ese juego de influencias:

Los políticos siempre se sienten presionados por los ciudadanos y los ciudadanos se suelen agrupar cada vez más para presionar. [...]. Los ciudadanos presionan más a la organización política que a la policial. La organización policial casi nunca es presionada por el ciudadano. La organización policial también presiona a la política. Por ejemplo, el tema sindical es básico y acostumbra a ser un conflicto para el político. La organización política presiona menos a la organización policial¹⁰⁹.

¹⁰⁷ John French y Bertram Raven (1979) observan la capacidad de influir como un elemento de poder.

¹⁰⁸ Según la teoría de la agencia, los individuos que participan en el sistema tienen sus propios intereses y pretenden maximizar su utilidad.

¹⁰⁹ ANEXO ENTREVISTA 6, pág. 374 y 375.

Como se desprende de esta declaración, se establece una red de influencias entre los distintos actores del sistema para intentar conseguir los objetivos pretendidos por cada uno de ellos. En esa red de influencias, los políticos (a través de organizaciones políticas), los policías (mediante los sindicatos) y los ciudadanos (a través de las entidades o asociaciones) utilizan distintas estrategias y optan por agruparse para tener una mayor posibilidad de ejercer influencia sobre el resto de participantes e incrementar su poder en el sistema público de seguridad.

La agrupación por intereses es un mecanismo que puede aumentar esa capacidad de influencia. Los partidos políticos, los sindicatos policiales y las entidades o las asociaciones de vecinos forman un tipo de coaliciones que pueden influir sobre el sistema de seguridad. Para Henry Mintzberg (1992), cuanto más concentrados estén los individuos, mayor capacidad de influir sobre el sistema (pp. 39-44). Según él, los individuos crean coaliciones que les permiten influir sobre el comportamiento del sistema.

4.1 El diseño del modelo público de seguridad

La seguridad se basa en un modelo previo donde se concretan las líneas estratégicas de actuación. A partir de ese modelo, se desarrolla el sistema público de seguridad que da lugar a las distintas acciones encaminadas a garantizar la seguridad pública. El modelo público de seguridad se enmarca en un conjunto de normas y leyes y constituye el sistema de referencia de la seguridad. A través de esas normas y leyes elaboradas y aprobadas por la autoridad política, se influye sobre el diseño y desarrollo del modelo público de seguridad. El sistema de referencia puede variar en función de quién o quiénes lo han establecido. Quien decide cómo debe ser ese sistema también fija sus reglas de funcionamiento. De esa forma, el marco de referencia se convierte en una herramienta de poder. En los actuales regímenes

democráticos occidentales, la autoridad política es quien decide cómo es ese marco de referencia. El poder que tienen los políticos sobre el modelo público de seguridad se encuentra expresado de forma clara en el extracto de una entrevista:

El hecho de que se cambie de un modelo de seguridad a otro es debido a cambios políticos. [...] la decisión política es suya, no es del conjunto; no se consensua. [...]. No es un sistema participativo. Por tanto, es difícil que podamos tan siquiera opinar¹¹⁰.

Como se ve, el poder de decisión sobre el modelo público de seguridad recae en la autoridad política, quien determina el modelo público de seguridad y, por eso, tiene una gran responsabilidad en el funcionamiento de la seguridad. Como explica el Síndic de la ciudad de Badalona, “El poder para decidir el modelo de seguridad lo tiene el estamento político sin duda”¹¹¹.

En función de las competencias establecidas, la autoridad política dispone de un amplio margen de acción sobre el modelo público de seguridad cuyo límite es el marco legal. En este sentido, son relevantes las palabras de un entrevistado, el cual señala:

La política tiene un marco establecido de qué no puede hacer, pero lo puede hacer todo. Lo que no puede hacer está claro: la ley es el límite. Puede hacer que los servicios de seguridad sean mucho más contundentes en afrontar una manifestación. Puede hacer todo lo contrario y poner mecanismos previos de inteligencia o mecanismos previos de resolución de conflictos¹¹².

¹¹⁰ ANEXO ENTREVISTA 4, pág. 346.

¹¹¹ ANEXO ENTREVISTA 3, pág. 331.

¹¹² ANEXO ENTREVISTA 6, pág. 371.

La autoridad política puede decidir llevar a cabo múltiples acciones dentro de la legalidad. De modo que los políticos tienen cierta discrecionalidad en su ámbito de decisión. Un entrevistado puso como ejemplo la creación de un servicio de mensajería con el que, a través de un simple SMS, los ciudadanos podían dirigirse a la Administración para informar de posibles situaciones de incivismo. De esa forma, la autoridad política está desarrollando una acción legal que sobrepasa su marco competencial y que influye sobre el modelo de seguridad. Así, dentro de la ley, los políticos tienen el poder de crear, modificar, sustituir y sobrepasar el marco competencial del modelo público de seguridad.

Las administraciones públicas están gobernadas por autoridades políticas. De modo que los políticos desempeñan una función dominante en el diseño del modelo público de seguridad. Así lo asegura un entrevistado cuando dice que “El alcalde y el equipo de gobierno son los que tienen el poder para decidir el modelo de seguridad en la ciudad y debería ser así porque quien interviene en la política es el alcalde”¹¹³.

El papel del alcalde es importante en la definición del modelo de seguridad local. En la organización política municipal, es la máxima autoridad y el responsable de la seguridad en el municipio. Sin embargo, en el caso de existir otros cuerpos policiales que operan en el municipio, la autoridad política de la que dependen pertenece a otra administración distinta de la municipal. En ese caso, el modelo de seguridad debe ser consensuado entre las distintas administraciones que operan en un mismo territorio, un consenso que se concreta en la Junta Local de Seguridad bajo la dirección y presidencia del alcalde. Esa preponderancia del papel del alcalde la recuerda otro entrevistado, e indica el camino que sigue la relación de poder entre el político y la Policía, de la siguiente manera:

¹¹³ ANEXO ENTREVISTA 6, pág. 378.

El alcalde es el que ordena y manda sobre sus políticas. Delega en el concejal de seguridad ciudadana, quien le dice al Jefe de la Policía o al responsable de la Policía lo que quiere para que el jefe lo plasme en órdenes¹¹⁴.

En el modelo público de seguridad, intervienen distintos actores cuyo papel y relevancia varía. Cada uno de los participantes puede desarrollar una actividad distinta en la elaboración del modelo. Dependiendo de esa actividad, la importancia de cada uno de los operadores es diferente. Para el responsable político de la Policía Local de la ciudad de Badalona, los políticos eligen el modelo de seguridad y la organización policial implementa las medidas:

Los políticos son los que tienen el poder para decidir el modelo de seguridad en la ciudad. [...]. El papel de la organización policial, dentro de este diseño del modelo de seguridad, es el de ser ejecutores por honestidad de las políticas de seguridad que le marque el gobierno, que está libre y democráticamente escogido por el pueblo.

Los ciudadanos participan en el diseño del modelo de seguridad. Nosotros, cuando llevamos a cabo todos los cambios, hicimos una presentación pública a todas las entidades sociales de la ciudad para que nos dijese su opinión o hacer una valoración. [...].

Bajo mi punto de vista, debería seguir siendo la organización política la que decida únicamente el modelo de seguridad.¹¹⁵

En definitiva, todos los entrevistados coinciden en señalar que es el político quien tiene el poder de definir las políticas de seguridad y establecer el modelo de seguridad.

¹¹⁴ ANEXO ENTREVISTA 5, pág. 358.

¹¹⁵ ANEXO ENTREVISTA 8, pág. 406 y 407.

La autoridad política influye, a través del modelo policial, sobre el tipo de Policía y las funciones que realiza. De ese modo, los políticos pueden condicionar la respuesta policial al tener que ser conforme a las directrices políticas establecidas en el modelo público de seguridad. En cierto sentido, la autoridad política está actuando de nexo entre la demanda de los ciudadanos y la respuesta policial. Así, la Policía se puede constituir en un instrumento que los políticos utilizan como enlace entre los requerimientos que formulan los individuos y las directrices que ellos mismos establecen en el modelo de seguridad y que da lugar a las políticas públicas de seguridad. La organización policial es la encargada de concretar las directrices políticas en servicios policiales, haciendo de correa de transmisión de esas decisiones políticas sobre seguridad y transformándolas en actuaciones que conforman la cartera de servicios policiales. En ese sentido, la Policía participa en el modelo público de seguridad cumpliendo y transformando las órdenes que le dirige la autoridad política en acciones concretas. El máximo responsable de llevar a cabo esa transformación de las órdenes políticas en distintos servicios policiales es el jefe de la Policía, encargado de “trasladar ese modelo [...] de seguridad al operativo [y] [...] montar una estructura adecuada para dar salida a las demandas políticas”¹¹⁶.

El político suele dar unas directrices generales sobre el modelo de seguridad a aplicar en el territorio y la organización policial es la encargada de crear programas que den respuesta a esas pautas establecidas por la autoridad política. Los programas elaborados por la organización policial pretenden responder a las necesidades de seguridad de los ciudadanos. De esa forma, la organización policial observa la situación del entorno, analiza las probables causas del conflicto y plantea posibles soluciones a las distintas situaciones que afectan a la seguridad.

¹¹⁶ ANEXO ENTREVISTA 1, pág. 294 y 295.

El responsable de gestionar ese proceso de observación, análisis y propuestas es el jefe de la Policía, quien, además, es el encargado de responder de esa gestión ante la autoridad política. Es el responsable, entre otras cosas, de informar a la autoridad política de la situación de seguridad del entorno y plantear posibles soluciones a las diferentes situaciones que afectan a la tranquilidad de los ciudadanos. El jefe de la Policía hace de engarce entre una ciudadanía que reclama una serie de prestaciones conforme a sus necesidades y la concreción de servicios de seguridad de acuerdo a la exigencia política. En cierto sentido, la Policía hace de correa de transmisión bidireccional: si, por un lado, traslada a la autoridad política las necesidades de seguridad de la ciudadanía, por otro, responde a los ciudadanos mediante actuaciones policiales que derivan de decisiones políticas.

Los policías son profesionales con un conocimiento de la seguridad que puede ser utilizado para influir sobre el modelo, como señala un responsable político:

[...] uno puede querer un modelo que puede chocar con las competencias, capacidades y limitaciones de los cuerpos o fuerzas de seguridad del estado. Con lo cual, uno debe tener la suficiente conciencia, capacidad y entendimiento para aquello que quiere hacer, saberlo explicar y coordinar y hacerlo con la complicidad y con el acuerdo de lo que son los profesionales de la seguridad.

[...] si uno quiere ser responsable policial y quiere sobrevivir a ello, tiene necesariamente que pactar, acordar y escuchar a los que son profesionales de la seguridad, que son los que saben lo que se puede y lo que no se puede hacer¹¹⁷.

La Policía, con su conocimiento técnico, puede asesorar a la autoridad política sobre la viabilidad de sus decisiones en materia de seguridad y ejercer cierta influencia. Por ello, ese conocimiento técnico puede convertirse en un elemento de poder para la Policía.

¹¹⁷ ANEXO ENTREVISTA 7, pág. 393 y 394.

En lo que respecta al papel de los ciudadanos en el modelo de seguridad, este se circunscribe a la mera opinión sobre la situación de seguridad y a la formulación de demandas de protección. Si bien los entrevistados coinciden en que los ciudadanos deben tener un papel más activo en la modelo de seguridad, la mayoría de ellos considera que su función debe estar basada únicamente en la exposición de sus necesidades. Así lo indica un entrevistado:

Los ciudadanos deberían participar parcialmente en el modelo de seguridad. Creo que a nivel parcial sería bueno y hay ejemplos de políticas de seguridad que se hacen contando con los ciudadanos en cuanto a reuniones vecinales en un barrio, donde acuden los responsables políticos y policiales y se escuchan las demandas, peticiones, problemas y miedos de la gente y, a partir de ahí, se actúa.

[...]. En el modelo local de seguridad, el papel de los ciudadanos sería el de informar; el de los policías, el de recibir esa información y asesorar al político respecto a lo que se puede hacer; y el político, tomar la decisión. Ese es el que es y yo creo que es el que debería ser siempre mejorándolo¹¹⁸.

De ese modo, posiblemente debido a la cesión de poderes que realizan a sus representantes políticos, los ciudadanos adoptan un papel secundario en el diseño del modelo público de seguridad. Los políticos representan a los ciudadanos, quienes han delegado en ellos la capacidad de tomar decisiones en su nombre. De esa forma, los políticos pueden presentar su condición de electos como argumento para adoptar una posición dominante en el diseño del modelo de seguridad. Los ciudadanos, a través de la elección de los políticos, asumen la cesión de su capacidad de decisión respecto al modelo de seguridad en sus representantes. Ese carácter representativo de los políticos se menciona en una entrevista

¹¹⁸ ANEXO ENTREVISTA 7, pág. 394.

cuando se dice que la concreción del modelo público de seguridad debe realizarse a través del acuerdo de los políticos representados en cada una de las instituciones, porque “los políticos son los representantes de los ciudadanos. Son las voces de los ciudadanos”¹¹⁹. En definitiva, son los políticos quienes, en representación de los ciudadanos, tienen el poder de decidir sobre el modelo de seguridad y los ciudadanos quienes han cedido a sus representantes esa capacidad de decisión. Así, el voto se configura como una herramienta de poder que tiene la autoridad política para legitimar su papel dominante en la elaboración del modelo. La organización política que obtiene el mayor número de votos se convierte en la autoridad política legitimada para imponer su modelo de seguridad. Dicha legitimación procede de la voluntad popular expresada a través del voto en las distintas elecciones democráticas. Un entrevistado propone que, en lugar de ser el político que entra a gobernar en ese momento el que establezca el modelo de seguridad a seguir, este se determine mediante “un consenso entre las distintas fuerzas políticas, que son los representantes nuestros en el Ayuntamiento, en la Generalitat, en el Gobierno Central”¹²⁰. De esa forma, el modelo de seguridad alcanzando mediante esos acuerdos es el deseado por la mayoría de ciudadanos representados por sus políticos. En ese caso, es posible decir que el modelo de seguridad está de acuerdo con la voluntad de la mayoría de los ciudadanos expresada en las urnas. Unas políticas públicas de seguridad consensuadas entre todas las fuerzas políticas tienen mayor posibilidad de permanencia ante posibles cambios políticos.

Los ciudadanos pueden mostrar cierto desinterés en participar en el diseño del modelo de seguridad debido a su escasa relevancia en la toma de decisiones sobre la seguridad, ya que su papel se limita a la mera exposición de opiniones, sugerencias o necesidades. A su vez, ese desinterés también puede afectar a su capacidad de influencia sobre la toma de

¹¹⁹ ANEXO ENTREVISTA 5, pág. 358.

¹²⁰ ANEXO ENTREVISTA 5, pág. 358.

decisiones que afectan al modelo. El Presidente de la Asociación de Comerciantes de la calle del Mar de Badalona pone de relieve la escasa voluntad de los ciudadanos en participar en la seguridad pública:

No puedes exigir a un ciudadano que se involucre tanto. No tiene tiempo. El ciudadano participa poco por falta de tiempo y porque tampoco se lo piden mucho. De todas formas, creo que tampoco participaría porque la gente es egoísta. El ciudadano no participa, primero, porque no se le pide y, segundo, porque tampoco está muy dispuesto. Hay un poco de egoísmo por parte de los ciudadanos.

[...] a la gente le cuesta mucho participar¹²¹.

A modo de conclusión, un entrevistado indica de forma clara quién tiene el poder de decisión a la hora de establecer el modelo público de seguridad y el papel que en ese modelo desarrollan cada uno de los participantes:

El alcalde y el equipo de gobierno son los que tienen el poder para decidir el modelo de seguridad en la ciudad. [...]. El alcalde decide. En el tema de seguridad, lo que hace el ciudadano es pedir y no reflexionar. Solo pide y, normalmente, acaba siendo una cosa de carácter personal.

[...]. Los ciudadanos solo piden y ya está.

[...]. El modelo es básicamente policial, donde la estructura política comanda la Policía y da respuesta a demandas que llegan al mundo político o demandas que el mundo político genera también. Es un instrumento y, como instrumento, es utilizado desde una perspectiva y desde la otra. No hay un pensamiento planificador de la seguridad. En el actual modelo, no hay partenariado. En el actual modelo, los

¹²¹ ANEXO ENTREVISTA 9, pág. 419 y 420.

ciudadanos no opinan, van directamente al político a pedir sus demandas y el político es el que ordena al policía lo que tiene que hacer¹²².

En resumen, en el modelo público de seguridad, el político es el creador del marco sobre el que se construye la seguridad y sobre quien recae la responsabilidad final de decidir las políticas públicas de seguridad. La Policía es la encargada de asesorar al político en materia de seguridad y trasladar a los ciudadanos, a modo de servicios, la filosofía del modelo político de seguridad. Los ciudadanos son meros informadores de necesidades, a la vez que solicitantes de servicios de seguridad.

4.2 La participación en el sistema público de seguridad

En el sistema público de seguridad, políticos, ciudadanos y Policía son tres importantes piezas cuya intervención puede ser desigual. En ese sistema de participación, la organización policial interviene como profesional de la seguridad; la autoridad política, como responsable de la gestión municipal; y los ciudadanos, como miembros de la comunidad. Mientras los ciudadanos informan de situaciones y necesidades, la Policía gestiona la información, ejecuta actuaciones y asesora a la autoridad política, y el político es el responsable de la decisión final sobre las políticas públicas de seguridad.

Existen distintos factores que determinan la capacidad de participación de los diferentes intervinientes en el sistema público de seguridad. La información puede ser uno de esos elementos de poder con capacidad para influir sobre el sistema público de seguridad. Políticos y policías pueden recibir información directa de los ciudadanos, que tienen la posibilidad de utilizarla como herramienta de presión a los políticos y a la Policía. En

¹²² ANEXO ENTREVISTA 6, pág. 378 y 379.

ocasiones, el ciudadano puede magnificar su problema para llamar la atención e intentar influir sobre ambos, de modo que la información sobre la seguridad puede estar deformada. Esa circunstancia hace que el político y la Policía se muestren más receptivos ante una situación de inseguridad que puede incluso no ser real. La distorsión voluntaria de la realidad por parte de los ciudadanos puede condicionar tanto la decisión política como la actuación policial sobre la seguridad. De esa forma, la información puede ser una herramienta con capacidad de influir sobre el resto de participantes del sistema público de seguridad. Un instrumento que puede ser también utilizado tanto por la autoridad política como por la Policía para intentar influir entre ellos y sobre los ciudadanos.

Policías, políticos y ciudadanos pueden tener información útil y distinta en la gestión del sistema público de seguridad. El acceso, la cantidad y calidad de la información, así como el uso que se hace de ella, pueden ser utilizados como herramientas de poder por cada uno de los actores del sistema. El tratamiento de esa información puede ser foco de conflicto entre los participantes, llegando a afectar a la situación de seguridad. Para evitarlo, un entrevistado insiste en la necesidad de que todos los actores del sistema compartan la información que poseen y pone como ejemplo a la Policía. Según ese entrevistado, la Policía tiene mucha información que puede ser utilizada para planificar las políticas públicas de seguridad, pero para ello la Policía debe ser permeable:

Permeable en el sentido de recibir y dar. Más osmótica. Recibir información de otros departamentos y ofrecerla.

[...] ese debería ser el modelo de futuro policial moderno. Mucha información. Dar información. Recibir información. Pedir, recibir, dar y, sobre todo, que cada uno supiera qué tiene que hacer¹²³.

En ese caso, la información es compartida, de forma que deja de ser un posible elemento de poder frente al resto de participantes para convertirse en un recurso colectivo. Trabajar de esa manera genera un elevado volumen de información que puede ser utilizada en el desarrollo del sistema de seguridad. Con esa forma de trabajar, es necesario realizar una correcta gestión de la información, ya que, de no existir los procedimientos adecuados, es posible que se pierda o sea analizada de manera incorrecta, dando lugar a un equivocado planteamiento de la seguridad con negativas consecuencias. De igual forma, trabajar de esa manera puede dar lugar a un exceso de información que resulte perjudicial para el sistema, ya que puede llegar a colapsarlo. De ahí la importancia de una correcta gestión de la información en el sistema de seguridad. En definitiva, la información es un elemento de poder que puede afectar al funcionamiento del sistema y cuyo tratamiento puede tener consecuencias para la seguridad.

El tipo y grado de conocimiento sobre la seguridad es otro factor que determina la participación en el sistema público de seguridad. Un entrevistado lo deja entrever con el siguiente ejemplo:

[...] si yo voy al médico, le diré los síntomas que tengo: “Mire, doctor, me duele el brazo, no puedo girarlo, no puedo doblarlo”. Pero lo que no iré al médico es a decirle “Opéreme del tendón tal o de la rótula cual”, porque tampoco entiendo tanto. ¿Es importante que el ciudadano haga llegar todos sus síntomas a los técnicos? Sí. Cuantos más, mejor y cuanto antes, mejor, por aquello de la prevención, antes de que

¹²³ ANEXO ENTREVISTA 6, pág. 381.

el mal sea mucho mayor. Pero que el ciudadano se automedique o se autocure pienso que a lo mejor no tiene los conocimientos suficientes para poder hacerlo¹²⁴.

La falta de conocimientos en seguridad es un elemento limitador para la participación en el sistema público de seguridad. Policías, políticos y ciudadanos poseen distinto tipo y grado de conocimiento sobre la seguridad que puede afectar a su contribución en el sistema, al tiempo que da lugar a distinta capacidad de influencia sobre él.

La participación de diferentes sectores es un elemento enriquecedor para el sistema público de seguridad. Cada uno de ellos puede aportar distintas formas de observar y entender la seguridad. Con ello, se puede obtener una visión más amplia de la realidad que permite realizar distintos enfoques de la seguridad. Policía, políticos y ciudadanos pueden tener distintas visiones en la forma de desarrollar el sistema de seguridad. En ese sentido, un entrevistado destaca el papel de los ciudadanos como antenas de la realidad, una característica que les confiere una determinada forma de entender la seguridad y que puede ser útil a la hora de tener un enfoque más global de la situación. Así, ese entrevistado resalta la importancia del papel de los ciudadanos al informar que el éxito que como gobierno han tenido respecto al incremento en el número de detenciones es gracias a su participación en la gestión pública de la seguridad: “[...] parte de los triunfos que estamos teniendo en las detenciones es por la implicación de los ciudadanos en las políticas de seguridad. [...]. Por tanto, es importantísima la participación ciudadana y de organizaciones no policiales en las políticas de seguridad”¹²⁵. De esa forma, una mayor participación puede ser entendida como una mayor implicación de la comunidad en la seguridad colectiva. Si aumenta la participación de políticos, policías y ciudadanos, la seguridad será vista como cosa de todos. Sin embargo, los ciudadanos participan poco en el sistema público de seguridad.

¹²⁴ ANEXO ENTREVISTA 1, pág. 295 y 296.

¹²⁵ ANEXO ENTREVISTA 8, pág. 405.

Distintos elementos, como el factor compensatorio, influyen sobre el componente participativo de los individuos. Si los ciudadanos no reciben algún elemento compensatorio por su intervención, pueden tender a no participar o a reducir su participación en el sistema público de seguridad. La falta de incentivos puede afectar al ánimo participativo de los ciudadanos. El factor económico es señalado por un entrevistado como uno de esos elementos que inciden sobre el grado de participación:

Hay un distanciamiento de la participación en general. Incluso nos cuesta a las propias entidades vecinales. [...]. La participación de los ciudadanos es complicadísima y, sobre todo, en ámbitos que no van a tener una remuneración económica. [...]. Hay como un distanciamiento, y eso no va con ellos. Ya pagan y, por tanto, como pagan, tienen que tener la Policía y punto, y ya está. Esta situación puede ser un indicador de posible conflicto porque hay un desinterés generalizado¹²⁶.

Ese desinterés ciudadano en colaborar en el sistema de seguridad es señalado por distintos entrevistados, quienes también indican la falta de remuneración como posible causa de esa desafección. El “yo pago para que ellos trabajen” es una referencia que se encuentra en varias entrevistas e indica que los ciudadanos trasladan la responsabilidad de la gestión pública de la seguridad a quien recibe una remuneración económica por ello. Como lamenta un entrevistado, “la seguridad tendría que ser cosa de todos”, pero resulta que “es cosa de los políticos, porque tienen rédito electoral; de la Policía, porque es su trabajo; y los ciudadanos, pues, ya que pago, me lo haces tú. Esa es la realidad”¹²⁷.

Otro factor que puede influir sobre la voluntad de los ciudadanos a la hora de participar en el sistema público de seguridad es su posible capacidad de decidir sobre la concreción del sistema. La intervención de los ciudadanos en el sistema adopta un carácter

¹²⁶ ANEXO ENTREVISTA 4, pág. 346.

¹²⁷ ANEXO ENTREVISTA 9, pág. 420 y 421.

secundario, limitándose a la exposición de sus necesidades, por lo que esa situación afecta a su interés por participar en el sistema. Un entrevistado se refiere a su experiencia en el Consejo de Seguridad de Cataluña en los siguientes términos:

[...] a nivel particular, estuve en la Confederación de Asociaciones de Vecinos de Cataluña y, por la propia Confederación de Cataluña, estaba en el Consejo de Seguridad de Cataluña. Nosotros, como Confederación, llevamos temas a ese Consejo de Seguridad, donde había profesionales del periodismo, abogacía, Universidad y sindicatos. Éramos treinta y tantos en el Consejo, además de los mandos policiales y el personal de Interior. Llevábamos temas que nos preocupaban. Planteamos ideas y planteamos propuestas, como la creación de un Consejo de Mediación para evitar desahucios¹²⁸.

Tal y como señala ese entrevistado, la participación de los ciudadanos en el sistema público de seguridad consiste en asistir a reuniones en las que plantean demandas y exponen propuestas. Básicamente, los ciudadanos adoptan un papel de informadores de las necesidades de seguridad de su entorno, y esa forma limitada de intervención en el sistema público de seguridad configura el carácter parcial de su participación.

Los ciudadanos, además de informar, también pueden opinar, pero no tienen capacidad de decisión sobre las políticas de seguridad a seguir. Incluso pueden ser consultados sobre ciertas acciones a realizar en el sistema de seguridad, pero su opinión es solo valorativa y no vinculante. Esa condición es resaltada por un entrevistado, que, en un hipotético modelo ideal de seguridad, destaca que es importante que “a los ciudadanos se les pueda consultar. [...] la seguridad local es responsabilidad absoluta del alcalde”¹²⁹. De esa forma, el político es quien tiene el papel dominante en el sistema público de seguridad,

¹²⁸ ANEXO ENTREVISTA 4, pág. 344.

¹²⁹ ANEXO ENTREVISTA 6, pág. 378.

mientras los ciudadanos tienen un carácter accesorio, basado en informar y opinar. Ese carácter secundario se debe a su escaso poder de decisión sobre el sistema de seguridad. Pero, a pesar de eso, los ciudadanos desempeñan un importante papel en el sistema de seguridad como informadores de la situación del entorno. De modo que, a pesar de tener poca capacidad de influencia en la gestión de la seguridad, la información que pueden aportar resulta importante para el correcto funcionamiento del sistema. Ese valor de su información se observa en la entrevista realizada al representante de los funcionarios de la Policía de Badalona cuando dice lo siguiente:

De constantes reuniones con asociaciones de vecinos y comerciales, se podría sacar muchísima información. La participación de los ciudadanos es básica para el sistema de seguridad. Falta un análisis previo y las herramientas para ese análisis previo es la cercanía con los ciudadanos. [...]. Un canal de información tan básico como ese y tan fácil, a veces, lo echas en falta¹³⁰.

Como se ve, la influencia de los ciudadanos sobre el sistema público de seguridad puede estar relacionada con esa función de canal de información hacia la Administración. Así, la información puede ser un instrumento empleado por los ciudadanos para tratar de influir en el sistema público de seguridad.

Algunos entrevistados señalan la posibilidad de crear un Consejo de Seguridad donde puedan participar todos los implicados en el sistema y donde el papel de los ciudadanos no se limite a la exposición de quejas o solicitudes de servicios de seguridad. En ese instrumento de participación, los ciudadanos tendrían un papel más activo que el actual, ya que sería un Consejo creado con la intención de participar y decidir:

¹³⁰ ANEXO ENTREVISTA 5, pág. 354.

No solamente para que nos escuchen, sino para participar y poder decidir también. [...]. Ojalá las decisiones se tomaran en esos ámbitos, porque, en la medida en que la ciudadanía es partícipe, es corresponsable también de esas decisiones. Por tanto, también asume esa responsabilidad. Lo ideal sería no solo participar exponiendo ideas, sino participar, exponer ideas y también codecidir¹³¹.

La propuesta que se sugiere es la de un Consejo que funcione a modo de partenariado, donde distintos departamentos de la Administración, además de la Policía, junto con representantes de entidades de carácter civil y organizaciones políticas, puedan intervenir y asumir la corresponsabilidad de la toma de decisiones. En ese planteamiento, la seguridad sobrepasa la competencia policial para construirse mediante la participación de toda la comunidad. Consiste en un sistema en el que cada actor es copartícipe en la construcción de la seguridad colectiva. Sin embargo, a la vez que se resalta el valor de ese instrumento como importante elemento de participación, también se reconoce la falta de voluntad política a la hora de permitir la participación real en el mismo. Una falta de voluntad que puede deberse a que la autoridad política desconfía del papel que han de tener los ciudadanos en el sistema público de seguridad. En ese sentido, un entrevistado, en referencia a la creación de ese Consejo, indica: “Sería dar un paso muy importante, pero dudo de que los políticos estén dispuestos a renunciar a competencias que hoy tienen. Por tanto, se limitarán a escuchar y sí te dejarán participar, pero la decisión última siempre la tienen ellos”¹³².

La organización policial puede intervenir en el sistema público de seguridad. La Policía tiene su propia visión de la seguridad. Por eso, tal y como señala un entrevistado, “ha de estar en los comités de decisión”¹³³. Sin embargo, su participación no supone capacidad de decisión sobre las políticas a desarrollar. En ese sentido, los políticos ponen límites a la

¹³¹ ANEXO ENTREVISTA 4, pág. 344.

¹³² ANEXO ENTREVISTA 4, pág. 344.

¹³³ ANEXO ENTREVISTA 8, pág. 407.

participación de la Policía: “no hay que dejar en manos de los profesionales que decidan cuáles son las políticas de seguridad, no es la labor de los policías, ni la labor del político es hacer de Policía”¹³⁴. El papel de la Policía es concretar el modelo político de seguridad en un conjunto de actuaciones que dan lugar al sistema público de seguridad. Son los profesionales de la seguridad que tienen la responsabilidad de ejecutar las decisiones políticas establecidas en el modelo público de seguridad. La organización policial tiene que desarrollar de forma correcta las directrices que, en materia de seguridad, el político decide. Para todos los entrevistados, la Policía ejecuta las políticas de seguridad que le marca el político, siendo ese el papel de la Policía en el sistema de seguridad. De ese modo, la Policía se convierte en el instrumento ejecutor de la autoridad política.

La Policía, además de desarrollar las directrices que proceden de la autoridad política, también puede ser una fuente de conocimientos útiles en la mejora del sistema público de seguridad. La organización policial es una institución que cuenta con una experiencia que procede de la continua práctica de la labor policial y puede ser de gran valor para la traslación del modelo de seguridad en acciones concretas establecidas en el sistema público de seguridad. La Policía, en su condición de profesionales de la seguridad, puede elaborar propuestas de actuación y valorar la viabilidad de las formuladas por otros participantes en el sistema. Ese conocimiento de los profesionales de la seguridad es un elemento importante para la concreción del sistema de seguridad. De ese modo, la organización policial, por su conocimiento técnico y experiencia profesional, puede influir sobre él y asesorar a la autoridad política, aconsejando sobre la viabilidad de la aplicación de las directrices políticas en materia de seguridad. Esa capacidad es señalada por el responsable político de la policía local de Badalona, que indica:

¹³⁴ ANEXO ENTREVISTA 8, pág. 405.

[...] la Policía, en reuniones periódicas, asesora al alcalde y al político responsable directo de cómo ve la situación él. Hay veces en que el político puede decidir que la mejor manera de prevenir que no haya altercados a las salidas de las discotecas es cortar la calle [...] y el policía te dice: “Creo, concejal, que sería mejor aquello, porque esto podría provocar un conflicto que aún sería peor el remedio que la enfermedad”. Lógicamente, la Policía tiene que asesorar¹³⁵.

4.3 La hegemonía de los políticos

El propósito de cualquier organización política es alcanzar el poder o cierto grado de poder y, una vez logrado, su pretensión es mantenerlo. Los partidos políticos intentan ejercer su influencia sobre el resto de la sociedad. El objetivo es obtener el suficiente nivel de poder que permita a la organización política lograr sus fines. Ese interés político por el poder es señalado por un entrevistado, el cual advierte:

Los políticos, más que buscar el rédito electoral, buscan el rédito del poder. No olvidemos que para cualquier organización política su objetivo básico es llegar al poder: poder mandar, poder establecer las políticas que ha vendido electoralmente. Y la forma de poder mostrar que realmente las políticas que vendes son las que haces es haciéndolas. Si estás en la oposición, no puedes hacerlas¹³⁶.

La búsqueda del poder puede influir a la hora de adoptar ciertas decisiones políticas. En ese sentido, la organización política puede analizar las consecuencias de sus decisiones en su pretensión de mantener o alcanzar el poder. Los políticos conocen la importancia que la seguridad tiene sobre los ciudadanos y saben que su imagen puede quedar afectada por ella,

¹³⁵ ANEXO ENTREVISTA 8, pág. 408 y 409.

¹³⁶ ANEXO ENTREVISTA 6, pág. 375.

por lo que son conscientes de que la seguridad puede ayudar a alcanzar o, por el contrario, hacer perder el poder político. Ante esa situación, las organizaciones políticas ofrecen a la ciudadanía distintas ofertas de seguridad que, conforme a su visión política, son el mejor planteamiento a la hora de garantizar la tranquilidad en la comunidad. En esa búsqueda del poder, la oferta de seguridad puede ser utilizada por los partidos políticos como reclamo electoral. Tal y como advierte el representante del Sindicato de Funcionarios de Policía Local de la ciudad de Badalona, los políticos “utilizan la seguridad o inseguridad como arma electoral”¹³⁷.

La autoridad política conoce el poder que tiene la Policía sobre el resto de actores en las políticas públicas de seguridad. Según David Bayley (2001), la autoridad política puede utilizar a la Policía para mejorar su imagen (pp. 13-14). Una prueba de la importancia que la acción de la Policía puede tener sobre la imagen de la autoridad política se encuentra en la entrevista mantenida con el responsable político de la Policía local de Badalona, quien dice que no es casual que exista cierta laxitud en la imposición de denuncias y en la actuación de la grúa municipal a pocos meses de las elecciones. Ese es un ejemplo de cómo los intereses políticos a veces priman sobre los intereses generales de la seguridad. En ese caso, tal y como menciona el Síndic de la ciudad de Badalona, “Los políticos actúan por interés de grupo”¹³⁸. Cuando, en la gestión pública, los políticos utilizan a la Policía para hacer prevalecer sus beneficios políticos a los intereses generales, están desvirtuando el mandato que los ciudadanos les han encomendado a través de las urnas. La visión de una seguridad moldeada en base al interés político puede dañar la imagen que tienen los ciudadanos de los políticos y de la Policía. En ese supuesto, la Policía es un instrumento con poder que se convierte en un instrumento del poder. Manuel Martín (1990) muestra cómo la Policía se convierte en un

¹³⁷ ANEXO ENTREVISTA 5, pág. 352.

¹³⁸ ANEXO ENTREVISTA 3, pág. 328.

instrumento de control que el poder tiende a utilizar en su propio interés (p. 15). Con esa pretensión de alcanzar una mayor cuota de influencia, cada administración intenta poseer su propia herramienta de control, la Policía, un elemento de poder con capacidad de influir.

El uso que se puede hacer de la seguridad puede crear desconfianza entre los operadores en la organización de la seguridad pública. Y esa desconfianza puede dar lugar a cierto descontento entre los participantes, perjudicar la colaboración entre ellos y afectar al correcto desarrollo de las políticas públicas de seguridad. Así, los ciudadanos pueden mostrar descontento al sentirse utilizados como mercancía de la seguridad, lo que llega a traducirse en insatisfacción.

Los políticos, al utilizar la estrategia del miedo para influir sobre los ciudadanos, pueden crear desconfianza entre los distintos actores de la seguridad. Este planteamiento puede volverse en contra de ellos, tal y como señalan distintos entrevistados, al generar rechazo entre los ciudadanos. Un entrevistado dice con respecto a la seguridad: “Confío, sobre todo, en la Policía. [...]. Y, antes que en los políticos, en los ciudadanos. [...]. El orden sería: primero, la Policía; luego, los ciudadanos; y, por último, los políticos”¹³⁹. Para la mayoría de entrevistados, la Policía es quien genera más confianza, mientras que los políticos son aquellos de quienes más se desconfía. El uso político que se hace de la seguridad puede ser una de las causas de esa falta de confianza hacia ellos. El recurso del miedo como instrumento político de presión puede desgastar a quien lo promueve y ser motivo de rechazo social. A pesar de ello, es un elemento recurrente entre los políticos en su lucha por el poder.

Por otro lado, en su intento de influir sobre la política de seguridad, los políticos establecen entre sí un juego de relaciones en donde la organización de la seguridad se puede ver afectada por esa confrontación política. La Policía se convierte en un instrumento en

¹³⁹ ANEXO ENTREVISTA 5, pág. 352.

manos de los políticos. Como señala Martín (1990), “el poder tiende a utilizar la Policía en su propio provecho” (p. 15).

El uso político de la seguridad es denunciado por un entrevistado:

Es básico e importante que tengas un clima político donde la seguridad no sea un tema de rifirrafe político entre partidos. En ese sentido, tener esta paz también es importante. Muchas veces eso no sucede y se utilizan cosas particulares para engrandecerlas y hacer política partidista¹⁴⁰.

La Policía, como servicio público, debe dar respuesta a las demandas que recibe. La respuesta depende de las directrices establecidas por la autoridad política, que marca las pautas de actuación y funcionamiento que afectan a la organización de la seguridad. Conforme a esas pautas políticas, se fija la oferta de servicios públicos de seguridad. De ese modo, el político tiene el poder de decidir la cartera de servicios policiales, ya que es el que marca las políticas dentro del cuerpo policial:

[...] los políticos, depende de las políticas que tengan que ejecutar o quieran ejecutar, pueden ir por una vía más preventiva o reactiva [...]. Todo depende de la posición que el político tenga en su ideario. Los partidos políticos tienen formas diferentes de afrontar la seguridad. Cada partido es diferente¹⁴¹.

En definitiva, las características de la respuesta de seguridad dependen de los criterios establecidos por la autoridad política, que, según su posición ideológica, determina las políticas públicas de seguridad, por lo que la oferta policial está subordinada a la visión de la necesidad que tenga la autoridad política. La solución a la demanda de seguridad depende de

¹⁴⁰ ANEXO ENTREVISTA 7, pág. 392 y 393.

¹⁴¹ ANEXO ENTREVISTA 6, pág. 371.

sus instrucciones. Como señala un entrevistado, el político es quien “tiene la última palabra de la política policial”¹⁴² y es “responsable de que la oferta no coincida con la demanda”¹⁴³.

La autoridad política es el elemento de enlace entre las necesidades de los ciudadanos y los servicios de seguridad ofrecidos en el sistema público de seguridad. Así lo refleja un entrevistado cuando reconoce lo siguiente:

La organización policial, a veces, lo que hace es detectar situaciones que la ciudadanía está demandando y a las que la Administración no está dando respuesta. Y el político lo que hace, o lo que tendría que hacer, es reflejar eso de una forma coherente. No puede ser que la sociedad vaya demandando cosas que no se puedan dar ni la Policía vaya diciendo cosas que no se pueden hacer. Entonces, aquí el político juega un importante papel para que haya una coherencia entre esa demanda y la respuesta que tiene que dar la Policía¹⁴⁴.

De ahí la importancia de los políticos como elemento de enlace entre las necesidades formuladas por los ciudadanos y los servicios de seguridad ofrecidos.

La autoridad política puede ejercer su poder sobre la Policía y utilizar distintos medios de estímulo o castigo para influir en la organización policial. En ese sentido, puede elaborar reglamentos, dirigir órdenes, establecer objetivos, otorgar recompensas, imponer sanciones o crear programas formativos. Frederic Skinner (1938) señala la importancia del uso del sistema de recompensas y castigos para afectar la conducta de los individuos. En nuestro caso, el poder de la autoridad política sobre la Policía consiste en su capacidad de otorgar premios e imponer sanciones. Los políticos también pueden intentar influir en la Policía a través de la formación, estableciendo para ello el tipo de contenido que debe recibir. Los

¹⁴² ANEXO ENTREVISTA 5, pág. 358.

¹⁴³ ANEXO ENTREVISTA 5, pág. 356.

¹⁴⁴ ANEXO ENTREVISTA 2, pág. 310.

programas formativos pueden ser herramientas de introducción de criterios políticos sobre el tipo de seguridad pública deseado por la autoridad política. La organización policial es la responsable de estructurar esos planes de estudio para los policías a través de cursos y programas de aprendizaje, de modo que determina qué materias son las imprescindibles para el desempeño de la labor policial.

El catálogo formativo de la Policía depende de los conocimientos que deban adquirir los agentes en el ejercicio de su actividad profesional. Mediante esos planes de formación, la organización policial dirige a la Policía hacia determinados objetivos, los cuales pueden estar previamente establecidos por la autoridad política a través del modelo de seguridad. En función del modelo de seguridad deseado por la autoridad política, se pueden cambiar los programas formativos de la Policía para adecuarlos a su visión política de la seguridad. Esos catálogos pueden ser alterados o sustituidos cuando cambian los responsables políticos de la Policía. La intensidad del cambio depende del grado de aceptación de los programas y objetivos por parte del nuevo responsable político.

Otra forma que tiene la autoridad política de influir sobre la Policía es mediante la imposición de órdenes, el estableciendo de objetivos y la elaboración de reglamentos de funcionamiento de la organización policial. El encargado de ejecutar esas órdenes, alcanzar los objetivos y hacer cumplir los reglamentos es el jefe de la Policía.

Los cambios de poder político en la Administración afectan al funcionamiento de la organización policial. Los fines y los objetivos de la Policía varían según quien exhiba el poder político en cada momento. De esa forma, la Policía se puede encontrar en una continua situación de incertidumbre respecto a sus fines y de interinidad en relación a sus objetivos. Así, las prioridades de la Policía pueden cambiar en función de la autoridad política que ostenta el poder en ese momento. En ese sentido, Manuel Martín (1990) señala que “todo el

aparato policial está condicionado por la situación política de cada momento” (p. 13). La organización policial funciona en base a los criterios de la autoridad política. De esa forma, los fines y objetivos de la Policía, en lugar de estar basados en criterios policiales, se basan en intereses políticos, por lo que la organización policial es vista como un instrumento en manos del poder político. De ese modo, la autoridad política utiliza a la Policía como un símbolo de poder y “la visión que tiene el poder de la Policía suele ser invariablemente el de una herramienta de control a su servicio” (Martín, 1990, p. 13).

Puesto que la autoridad política establece cómo debe ser el modelo de seguridad, las actuaciones policiales deben seguir un patrón de funcionamiento conforme a ese modelo, el cual puede condicionar el trabajo policial. Los jefes de la Policía entrevistados coinciden en señalar la gran influencia que los políticos tienen sobre la organización policial:

El político es quien tiene el poder a la hora de decidir el modelo de seguridad en la ciudad. [...] el político que entra a gobernar, en ese momento, es el que hace o el que ordena al jefe de la Policía el modelo policial que quiere¹⁴⁵.

Dentro de la organización de la seguridad pública, la Policía debe obedecer las indicaciones de la autoridad política, por lo que el trabajo policial depende de la prioridad política establecida en el modelo de seguridad. De ahí, no es de extrañar que todas las personas entrevistadas indiquen que son los políticos los que tienen el poder a la hora de decidir las características del modelo y el funcionamiento de sistema público de seguridad.

En un sistema democrático, los políticos son elegidos por los ciudadanos para representar sus intereses. Ese carácter representativo del conjunto de la comunidad es lo que les confiere el poder formal, que puede ser utilizado para que se constituyan como propietarios del diseño del modelo y de la organización del sistema público de seguridad.

¹⁴⁵ ANEXO ENTREVISTA 5, pág. 357 y 358.

Para Henry Mintzberg (1992), la propiedad de una organización es personal cuando el poder dentro de ella corresponde a uno o a pocos individuos (p. 38). En nuestro caso, el poder sobre la elaboración del modelo de seguridad y la organización del sistema público de seguridad recae sobre la autoridad política. Pero esa propiedad es temporal, pues cada cierto tiempo son los ciudadanos los que, mediante su voto, deciden qué políticos ostentan la consideración de autoridad política. Mediante esa cesión temporal del poder y en representación de la comunidad, la autoridad política administra la gestión de la seguridad pública. Así, como advierte un entrevistado, las políticas públicas de seguridad las define el representante político, que “es el que tiene los votos del ciudadano para poder hacerlo”¹⁴⁶. En esta misma línea, otro entrevistado señala: “El que marca las políticas de seguridad y el modelo de seguridad ha de ser el político que es escogido”¹⁴⁷.

La autoridad política es quien elabora y aprueba los presupuestos de la Administración Pública; es la responsable de decidir la distribución de los recursos públicos y el grado de inversión en cada una de las áreas de la Administración. Esa capacidad de determinar el reparto de los recursos es una herramienta de poder a la hora de decidir las políticas públicas de seguridad. El presupuesto, a la vez que es un documento económico donde se consigna el dinero destinado a cada una de las áreas de la Administración, también expresa una voluntad política. En él la autoridad política establece cuál es su prioridad y asigna la distribución de los recursos públicos en base a esa prioridad. Así, es la autoridad política quien, a través del documento presupuestario, tiene el poder de determinar los recursos destinados a la seguridad pública. De esa forma, el presupuesto de la Administración Pública se convierte en un instrumento de poder en manos de los políticos. Todos los

¹⁴⁶ ANEXO ENTREVISTA 1, pág. 295.

¹⁴⁷ ANEXO ENTREVISTA 8, pág. 407.

entrevistados señalan la influencia de los recursos y el papel de los presupuestos en el desarrollo de la seguridad pública.

4.4 El poder de los ciudadanos

Los ciudadanos pueden reclamar una participación más activa en la toma de decisiones sobre la seguridad. A través de esa reclamación pueden querer ejercer lo que consideran su derecho a decidir sobre su propia seguridad. Como menciona un entrevistado, el papel de los políticos es “escuchar al pueblo y hacer lo que el pueblo pide”¹⁴⁸. De esa forma, el poder de decisión lo ostentarán los ciudadanos y los políticos deberían llevar a la práctica aquello que los ciudadanos solicitasen. En ese sentido, los políticos serían un instrumento del que se servirían los ciudadanos, siendo correa de transmisión de las decisiones de los ciudadanos.

Los ciudadanos conocen el poder que los políticos tiene sobre la organización de la seguridad. Saben que ellos deciden las políticas de seguridad, por eso, a la hora de trasladar sus demandas, optan por presionar más a la organización política que a la policial, pues el poder sobre la Policía lo tiene el político. Así lo confirma un entrevistado cuando dice:

La presión la hacen hacia el político porque tienen claro que el político es aquel que está dirigiendo aquello y es el que tiene que responder a sus demandas. Ese juego de poder no lo hacen hacia el policía, puesto que entienden que el poder sobre la Policía lo tiene el político. Ahí está el juego de poder¹⁴⁹.

Así, el ciudadano puede acudir al político a que solucione sus problemas de seguridad si desde la Policía no se le ha dado la respuesta que él considera satisfactoria. Como explica

¹⁴⁸ ANEXO ENTREVISTA 3, pág. 324.

¹⁴⁹ ANEXO ENTREVISTA 6, pág. 375 y 376.

un entrevistado, “Utilizamos al político para que nos acerque a los profesionales”¹⁵⁰. Es decir, los ciudadanos se sirven de los políticos para influir sobre la organización policial, a fin de que esta lleve a cabo determinadas acciones destinadas a satisfacer sus expectativas.

La organización policial obedece órdenes de quien tiene el poder de expresarlas. Los ciudadanos carecen de poder para ordenar sobre la Policía, pues esa capacidad de decidir sobre la seguridad la tiene el político. Ante esa situación, los ciudadanos intentan influir sobre la Policía a través del político.

La autoridad política representa a los ciudadanos en la Administración. Los políticos elegidos de forma democrática tienen reconocida legalmente esa representación. Esto obliga a los representantes tanto a la recepción de las demandas como a la respuesta de las necesidades de los representados, ya que la autoridad política tiene el poder de decidir sobre las medidas o actuaciones a desarrollar para solucionar esos problemas.

La presión ciudadana hacia el político depende de la proximidad entre ambos. Los ciudadanos pueden ejercer una mayor influencia sobre aquellos políticos que son más accesibles. Cuanta más cercanía haya, mayor posibilidad de que el ciudadano pueda trasladar sus demandas de seguridad directamente al político. Así lo confirma un entrevistado cuando advierte esa predisposición de los ciudadanos a buscar al representante político para que solucione sus problemas:

Cuando se empiezan a percibir problemas en el mundo local, es muy fácil acceder a los concejales del Ayuntamiento, sean del partido que sean. No tienen ni que ser del Gobierno, porque muchas veces pasa que la gente, por saber que uno está en un Ayuntamiento, ya cree que es el responsable de algo y distingue con dificultad quién

¹⁵⁰ ANEXO ENTREVISTA 4, pág. 336.

es Gobierno y quién es Oposición. Los concejales son gente muy predispuesta, digamos, al contacto con la gente¹⁵¹.

Esa facilidad de acceso del ciudadano al político favorece el acercamiento entre ambos, permite que los ciudadanos trasladen de forma rápida sus preocupaciones y puedan influir directamente sobre los políticos. Sin embargo, esa cercanía, así como la continua presión de los ciudadanos en busca de una respuesta satisfactoria a sus demandas, también puede generar cierta tensión y agotar al responsable político de la seguridad, tal y como señala un entrevistado:

Así como un concejal que se dedica a Hacienda podría estar quizá ocho años haciendo lo mismo, en seguridad no puedes alargarte, ya que tienes que estar con mucha intensidad durante poco tiempo. No quema, pero tienes que dar el cien por cien, porque la gente espera mucho de la Policía, para bien y para mal¹⁵².

Como se ve, la excesiva accesibilidad, si bien es positiva en la relación entre los ciudadanos y los políticos, puede ocasionar ese “agotamiento” y convertirse en un elemento de conflicto.

Los ciudadanos disponen de distintos instrumentos para influir en la toma de decisiones sobre la seguridad. El voto es una de esas herramientas de poder que tiene el ciudadano para influir sobre las políticas públicas de seguridad. La autoridad política es temporal y depende de la decisión de los ciudadanos expresada en el voto, que ejercen ese poder en cada contienda electoral. Mediante su voto, pueden avalar o rechazar las decisiones políticas. Como menciona un entrevistado, los ciudadanos deberían poner nota y, en el

¹⁵¹ ANEXO ENTREVISTA 7, pág. 385.

¹⁵² ANEXO ENTREVISTA 7, pág. 390.

modelo democrático, el ciudadano decide con su voto quién ejerce el poder en cada legislatura¹⁵³.

Ese carácter temporal del poder puede llevar a la autoridad política a la necesidad de mostrar ante la ciudadanía resultados inmediatos de su gestión, lo que afecta al funcionamiento del sistema público de seguridad al generar en el político una visión cortoplacista de la gestión de la seguridad. La necesidad de presentar resultados en un determinado tiempo puede condicionar las decisiones de la autoridad política en materia de seguridad. De esa forma, la visión del político puede estar condicionada por la necesidad electoral de presentarse ante los ciudadanos con respuestas exitosas a las demandas de seguridad. Esta situación lleva a la autoridad política a condicionar la distribución de los recursos públicos con el fin de poder presentar determinados resultados ante la ciudadanía. Así, por ejemplo, ante esa necesidad, puede optar por invertir más recursos públicos en políticas reactivas de seguridad que en otras de naturaleza más preventiva. No en vano, las políticas reactivas de seguridad ofrecen resultados más inmediatos que las políticas preventivas de seguridad, cuyos efectos aparecen más a largo plazo. La influencia que puede ejercer el voto sobre el político se observa en el comentario realizado por el defensor del pueblo de Badalona, quien señala que las decisiones políticas se adoptan en función del rédito electoral que puedan aportar: “Vamos a reprimir de una forma muy dura y a ver si de esta forma me recompensas”¹⁵⁴. Para el político, determinada actuación puede llevar asociada, lo que él considera, una recompensa en forma de voto, que sin duda afecta a las políticas públicas de seguridad.

Otro elemento de poder que pueden utilizar los ciudadanos para influir sobre la seguridad es el temor a la respuesta ciudadana ante determinada actuación de seguridad. Para

¹⁵³ ANEXO ENTREVISTA 3, pág. 332.

¹⁵⁴ ANEXO ENTREVISTA 3, pág. 328.

la autoridad política, tan importante es la presentación de resultados como la respuesta ciudadana a esos resultados. En ocasiones, esa respuesta depende del procedimiento utilizado en la aplicación de las políticas pública de seguridad. De ahí la importancia que la autoridad política da a los procedimientos empleados en garantizar la seguridad, ya que la reacción ciudadana tiene posteriores consecuencias —como las electorales— que le pueden afectar. Puesto que el político valora electoralmente la reacción de los ciudadanos ante determinada acción de seguridad y está influenciado por la respuesta de estos ante la actuación de la Policía, el poder, en lugar de estar en la Policía que interviene o en el político que establece las líneas de las políticas públicas de seguridad, se encuentra en el ciudadano, pues es el que tiene la capacidad de condicionar las decisiones políticas sobre la seguridad y, por tanto, modificar el tipo de intervención policial. A esta preocupación alude el presidente de la Asociación de Comerciantes de la calle del Mar de Badalona, quien afirma: “El político se preocupa de la seguridad porque eso son votos. La seguridad te da votos y tranquilidad”¹⁵⁵. En definitiva, las políticas públicas de seguridad están condicionadas por el rendimiento electoral que pueden aportar las actuaciones en materia de seguridad y el ciudadano encuentra en su reacción ante la Administración una importante herramienta de influencia sobre la organización de la seguridad.

En lo que respecta al tipo de presión que pueden ejercer los ciudadanos, esta puede ser individual o colectiva (a través de entidades o asociaciones para que sus reivindicaciones tengan más fuerza). Henry Mintzberg (1992) estudia cómo una coalición de agentes puede utilizar su capacidad de influir para incidir sobre el comportamiento de una organización (p. 44). Esas entidades o asociaciones presentan ante la Administración determinadas demandas sectoriales en defensa de sus intereses. Son instrumentos para la defensa y la transmisión de intereses colectivos:

¹⁵⁵ ANEXO ENTREVISTA 9, pág. 416.

Son un eslabón entre los ciudadanos y los políticos. Sin embargo, las entidades quieren solucionar sus problemas y no van a plantear los problemas de la comunidad. Por ejemplo, si es una asociación de comerciantes, buscan seguridad para el comercio, pero no buscan seguridad por los pisos. Cada entidad busca más su interés particular que el colectivo. [...]. Yo soy el presidente de la Asociación de Comerciantes de la calle del Mar y, si roban en algún sitio, vienen los comerciantes y me dicen que tendría que pedir más seguridad. Yo soy su portavoz y puedo llegar mejor a la Guardia Urbana que ellos¹⁵⁶.

No obstante, también es importante señalar que esas entidades también son cadenas de transmisión de mensajes bidireccionales de los ciudadanos a la Administración y viceversa; es decir, pueden ser utilizadas por la Administración para transmitir determinados mensajes e influir sobre la opinión o acción de los ciudadanos.

4.5 La influencia de la Policía

La Policía es una organización que puede extender su capacidad de influencia sobre el resto de participantes del sistema público de seguridad. La Policía, en su actuación de servicio público, puede influir sobre el conjunto de relaciones que se establecen en el tablero de juego que es la organización de la seguridad pública. Así, la organización policial ejerce poder sobre la propia Policía. Los integrantes de la organización policial pueden establecer entre ellos redes de relaciones para mantener o asegurar una determinada posición dentro de la organización. Según Charles Perrow (1991), la Policía intenta construir su propio nido dentro de la organización (pp. 16-21). En la construcción de ese espacio, los policías tienen sus

¹⁵⁶ ANEXO ENTREVISTA 9, pág. 417.

propios intereses, que dan forma a la organización. Como menciona un entrevistado, la organización policial es “como un monasterio donde quien manda es el padre prior, pero hay el hermano bibliotecario, el hermano portero, el hermano intendente y cada uno tiene su poder. Es un juego de poderes dentro de la organización”¹⁵⁷. De ese modo, los integrantes de la organización policial ostentan parcelas de poder según la actividad que realicen. En la Policía existe un poder vertical conforme a la escala de mandos. El poder, además, puede ser bidireccional, ya que, de la misma forma que el jefe de la Policía puede influir sobre sus subordinados, estos también disponen de herramientas de presión frente a él. Un ejemplo de ese poder de los subordinados es la información que poseen los agentes en su actividad profesional diaria. Sin esa información, el jefe de la Policía puede desconocer la realidad del servicio y las necesidades de los ciudadanos, dando lugar a un ineficiente sistema de seguridad. La situación acabaría repercutiendo sobre el jefe de la Policía al tener que responder del estado de la seguridad ante la autoridad política.

El resultado de las intervenciones policiales es otro importante elemento de presión de la Policía y afecta tanto a la organización policial como a la autoridad política. Una buena actuación policial puede suponer un respaldo a la gestión de la seguridad, repercutiendo de forma positiva tanto en el jefe de la Policía como en la autoridad política. En sentido contrario, una mala intervención de la Policía puede deteriorar la imagen del responsable político de la seguridad y, por extensión, la capacidad de gestión del jefe de la Policía. De esa forma, la respuesta policial puede ser utilizada como mecanismo de poder de la Policía para influir en la organización de la seguridad.

La actuación de la Policía puede tener consecuencias en los ciudadanos, en la organización policial y en los políticos. La Policía conoce la repercusión social de sus

¹⁵⁷ ANEXO ENTREVISTA 6, pág. 375.

actuaciones y entiende la importancia de las consecuencias de sus acciones. La respuesta de los ciudadanos depende de la actitud de la Policía. Cuando la Policía prioriza un servicio frente a otro o ejecuta de determinada forma las órdenes que recibe, está influyendo en la ciudadanía. De esa forma, los policías pueden utilizar a los ciudadanos como herramienta de presión tanto hacia la organización policial como hacia la autoridad política. Un ejemplo son las denominadas huelgas a la japonesa, en las que los policías intensifican la imposición de sanciones a los ciudadanos para conseguir el rechazo de estos hacia la Administración o hacia los políticos.

La Policía es quien determina la prioridad del servicio policial. En función de esa prioridad, se establece la respuesta policial a la demanda. Así, el policía decide el orden de servicios en función de lo que él considere prioritario. Por ejemplo, entre un accidente de tránsito y las molestias ocasionadas por la fiesta de un vecino, la elección resulta fácil: “es más urgente acudir al accidente que no acudir a la llamada de un ciudadano que tiene una fiesta encima de su casa”¹⁵⁸.

La Policía valora la urgencia de la demanda y prioriza la prestación de los servicios en función de esa urgencia. Ese carácter decisorio a la hora de decidir la distribución de servicios es otro elemento de poder que repercute en la eficacia de la organización policial y en el prestigio de la autoridad política.

La autoridad política y la organización policial pueden desconfiar del poder de los policías. Esa falta de confianza se debe al temor por el uso que los policías pueden hacer de su capacidad de influir sobre los ciudadanos y a la no ejecución exacta de las órdenes recibidas de la autoridad política a través del mando policial. Esa desconfianza puede llevar a la autoridad política y a la organización policial a intervenir sobre los policías para evitar un

¹⁵⁸ ANEXO ENTREVISTA 6, pág. 367.

posible contrapoder. Para impedir ese posible contrapoder, tanto políticos como organización policial pueden intentar imponer su voluntad a través de un permanente control sobre los policías. Sin embargo, un excesivo control sobre la Policía puede dar lugar a tensiones en la organización policial que afectarían a la prestación del servicio. Esa situación puede provocar desencuentros entre policías, organización policial y políticos y afectar a la organización de la seguridad. Los policías, para hacer frente a esas presiones, pueden agruparse en torno a sindicatos. A través de los sindicatos, los policías se protegen de las influencias que reciben tanto de los políticos como de la organización policial. Asimismo, los sindicatos también sirven como instrumento de presión de los policías en la organización de la seguridad. Mediante los sindicatos, los policías tienen una mayor capacidad de influencia tanto sobre la organización policial como la autoridad política. Siguiendo a Henry Mintzberg (1992), la Policía puede crear una coalición de intereses para alcanzar un fin (p. 30). Los sindicatos son esa coalición de intereses, ese elemento de presión que tienen los policías, que persigue alcanzar un objetivo común. De modo que los sindicatos policiales son herramientas de poder de la Policía ante la organización policial y frente a la autoridad política.

Una vez que el político ha definido qué políticas públicas de seguridad hay que ofrecer a la comunidad, la organización policial se encarga de concretar esas directrices en actuaciones policiales: “El político da unas directrices muy generales y es la institución la que crea los programas y la que busca dar respuesta a esa demanda”¹⁵⁹. El jefe de la Policía transforma las directrices políticas en planes de seguridad y asegura los objetivos establecidos en el marco del modelo político de seguridad pública. El policía es quien aplica en el territorio, quien desarrolla en actuaciones, los objetivos de los planes de seguridad. Sin embargo, la Policía no es una simple correa de transmisión de las decisiones políticas en materia de seguridad, sino que también realiza un importante papel de asesoramiento. Los

¹⁵⁹ ANEXO ENTREVISTA 1, pág. 295.

policías, como profesionales de la seguridad, pueden valorar la viabilidad de las órdenes recibidas y su posible traslación al servicio de seguridad. Todos los entrevistados resaltan el importante papel de la Policía a la hora de “asesorar al político respecto a lo que se puede hacer”¹⁶⁰, proponiendo líneas de actuación o valorando la viabilidad de las directrices políticas que recibe. De modo que esa función de asesoramiento también puede ser utilizada como un factor de influencia sobre la organización de la seguridad.

¹⁶⁰ ANEXO ENTREVISTA 7, pág. 394.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Factores de influencia

Sobre las políticas públicas de seguridad inciden diversos factores que repercuten en la relación que se establece entre la demanda y la oferta de seguridad, elementos que, por desconocimiento, falta de atención o de interés, o insuficiente capacidad de análisis por parte de la Administración, distorsionan el encaje entre la demanda y la oferta de seguridad, dando lugar a ineficiencias en la gestión de la seguridad pública.

Las características de la información de la demanda; el nivel disponible de recursos; la forma de responder a la necesidad planteada de acuerdo al modelo de seguridad; el tipo de relación de la Administración con la comunidad; el grado de expectativa ante la respuesta; la percepción del riesgo personal y social; el proceso de incorporación de una cuestión en la agenda del gobierno; el consenso social en la definición, aceptación y tratamiento de la seguridad; el marco legal de actuación y su efecto sobre el nivel competencial; los rasgos de la vida social en la comunidad; el uso de indicadores que permite detectar problemas y prever conflictos y la forma de llevar a cabo la evaluación del sistema de seguridad son factores que determinan la concordancia entre la demanda y la oferta pública de seguridad. El tratamiento incorrecto de esos elementos da lugar a que la respuesta de la Administración a la demanda de seguridad sea insatisfactoria.

La información es un elemento esencial en la gestión pública de la seguridad. Su característica determina la respuesta de la Administración ante una determinada demanda y, por eso, antes de responder a una necesidad de seguridad, hay que analizar el contenido exacto de la información. La fuente de información, la calidad de su contenido, el uso que de

ella se hace, puede generar disfunciones en el sistema público de seguridad, llegando a ser un factor de distorsión del sistema.

Para evitar esa situación, es necesario establecer un protocolo de análisis que permita identificar la veracidad, importancia y exactitud de la información. Sin embargo, la Administración no tiene establecido mecanismo de estudio, de forma que, ante una información errónea, tergiversada, insuficiente o irrelevante, la respuesta resulta ineficaz e insatisfactoria para la demanda. Al carecer de reglas que permitan el correcto tratamiento de la información, esta puede dañar la viabilidad del sistema de seguridad, haciéndolo ineficiente.

En ocasiones, la Administración suele funcionar “a ojo” en su respuesta a la demanda. Por ello, debe articular fórmulas de detección, comprobación y análisis de la información para evitar deficiencias en el tratamiento de la demanda que pongan en riesgo el mantenimiento del sistema público de seguridad.

El nivel de los recursos es un elemento básico en la capacidad de respuesta de la Administración Pública, repercutiendo su disponibilidad en la relación de la oferta con la demanda de seguridad. En ese sentido, es un elemento que limita la capacidad de acción de la Administración, que, al no disponer de medios suficientes para atender la cantidad y variedad de requerimientos que recibe, opta por garantizar la tranquilidad mediante un sistema global de seguridad.

Esa forma de actuar deja insatisfecha a una parte de la demanda, aquella que pretende una respuesta a su necesidad particular de seguridad. Cuando el ciudadano formula una reclamación, quiere que alguien le atienda, le ofrezca una respuesta a su problema y que la solución sea la que él está esperando. Si la Administración no tiene suficientes medios para llevar a cabo esa atención particular, la respuesta resulta insatisfactoria para el demandante.

Por eso, el tratamiento global de la seguridad no responde a la necesidad particular del individuo.

Por su parte, la Administración conoce la importancia de la seguridad en la comunidad, dado que, en las encuestas de opinión, aparece como una de las principales preocupaciones de los ciudadanos. Por ello, es necesario llevar a cabo un replanteamiento de la distribución de los recursos públicos y el diseño de mecanismos que permitan una mayor agilidad en la movilización de esos medios para dar una respuesta más ajustada a las necesidades de seguridad, así como desarrollar programas de planificación estratégica que permitan prever la necesidad de disponer de determinados recursos ante futuras necesidades.

Otro factor es el modelo de seguridad, cuyas propiedades condicionan tanto la atención a la demanda como el tipo de respuesta ofrecida por la Administración Pública. Mientras, en un modelo reactivo, la respuesta de seguridad es básicamente penal (se produce tras la aparición del problema y el objetivo es perseguir al delincuente hasta detenerlo), en un modelo preventivo, la comunidad se implica en la resolución de los problemas, la Policía es un elemento más de integración social y la Administración interviene antes de la aparición del conflicto, porque lo que se pretende es que no se produzca.

Ante esta disyuntiva, la Administración Pública opta por aplicar un modelo reactivo, decisión motivada por la falta de recursos y su difícil disponibilidad, la diferencia de costes entre un modelo preventivo y otro reactivo, el contraste en la temporalidad en la obtención de resultados entre ambos modelos y el rédito electoral. En definitiva, el modelo de seguridad no está destinado a evitar el conflicto anticipándose a él, sino a responder ante su aparición de forma que la respuesta siempre es extemporánea. La Administración Pública, si quiere responder a las necesidades de la comunidad, debe cambiar su planteamiento de la seguridad, porque el ciudadano no quiere que se detenga al delincuente, sino que no le roben. La

Administración tiene que plantear un modelo mixto de seguridad con capacidad para reaccionar ante la aparición de un problema, a la vez que desplegar estrategias de prevención de conflictos destinadas a evitar su aparición.

En ese contexto, las características de la relación entre la Administración y los ciudadanos son un elemento clave en el sistema de seguridad, siendo la Policía la parte de la Administración Pública que durante más tiempo está en contacto con la población. Una mala relación entre ambos genera desconfianza y, con ello, distanciamiento, provocando que la Policía pase de ser considerada por la comunidad como un elemento de protección, a ser observada con recelo y como un factor de inseguridad.

Para evitar esa situación, la Administración tiene que incorporar la calidad del trato con los ciudadanos como una pieza más del sistema público de seguridad. La relación administración-ciudadanos tiene que ser observada y analizada mediante instrumentos que permitan una evaluación continuada de su situación, incorporando sus resultados al sistema de gestión de la seguridad, ya que, conforme a esa relación, se facilita el entendimiento de la demanda y la comprensión y aceptación de la respuesta.

En la relación con la Administración, los ciudadanos esperan una determinada respuesta de acuerdo a sus expectativas, es decir, según el resultado deseado por los ciudadanos ante la formulación de una demanda y, en ese sentido, el requirente quiere que la respuesta de la Administración sea la que él espera. Cuando eso no sucede, la expectativa no se cumple y la respuesta de la Administración resulta insatisfactoria para el demandante. Para evitar esa situación, la Administración Pública debe conocer cuáles son esas expectativas y, conforme a sus posibilidades, ajustar su respuesta a lo esperado por el demandante. Sin embargo, como toda expectativa encierra un determinado interés, también ha de considerar

las causas que lo motivan para evitar que el resultado ofrecido dé lugar a nuevos problemas que provoquen nuevas necesidades de seguridad.

Por otro lado, la seguridad tiene una parte de realidad y otra de percepción. Los ciudadanos reclaman seguridad sin diferenciar lo que es real de lo que es imaginario y solo trabajando ambos aspectos es posible satisfacer su tranquilidad. Sin embargo, puede suceder que percepción y realidad difieran, de forma que la Administración tiene que conocer qué parte de la demanda de seguridad es real y qué parte es imaginaria. La Administración, en su respuesta a la demanda, debe tener en cuenta esos dos aspectos de la seguridad, ya que una cosa es estar seguro y otra distinta es sentirse seguro. El ciudadano nunca estará seguro si no se siente seguro, de ahí la importancia de trabajar la percepción de seguridad. Por eso, en el estudio de la seguridad, se debe dar el mismo valor tanto a la información objetiva como a la subjetiva de la seguridad, ya que ambos aspectos son igualmente relevantes y se deben integrar esas dos dimensiones en la observación de la seguridad. La falta de uno de esos elementos de análisis o un mal tratamiento en la observación de uno de ellos da lugar a una mala o incompleta información sobre la dimensión de la seguridad, afectando a la eficacia del sistema. Por ese motivo, la Administración tiene que ser capaz de encontrar los elementos de análisis de la información subjetiva que permitan una respuesta adecuada de la sensación de seguridad. La observación, análisis y tratamiento de la percepción es un reto por ahora fracasado en el estudio de la seguridad pública. En ese sentido, es necesario revisar la forma de trabajar la información contenida en la percepción, debiendo encontrar los indicadores adecuados que permitan un mejor análisis de esa información.

En ese sentido, cabe señalar que, si en el tratamiento de la inseguridad real es básico el papel de la Policía, en el trabajo de la percepción de inseguridad, constituye una herramienta más, entre otras, en la mejora de esa sensación. Y mientras la Administración

conoce el valor que la percepción tiene sobre la seguridad, resulta que no encuentra las herramientas que permiten mejorarla, debiendo recurrir a la Policía para incrementar la percepción de seguridad. Para hacer frente a esa situación, es necesario localizar aquellos aspectos o factores que influyen en la percepción de seguridad y actuar sobre ellos. El problema está en que sobre la percepción actúan distintos elementos que conforman la sensación de seguridad del individuo, dando lugar a que distintas personas puedan tener diferentes sensaciones de seguridad respecto a una misma situación. Así, la Administración puede verse obligada a responder a distintas demandas de una misma situación, siendo el resultado complicado.

El proceso de elaboración de la agenda de gobierno repercute sobre la concordancia entre la demanda y la oferta de servicios de seguridad. La agenda de gobierno incluye solo aquellas cuestiones que la autoridad política entiende como importantes y que precisan de atención por parte de la Administración. De esa forma, la formación de la agenda es una decisión política y solo las demandas incluidas en ella como cuestiones tienen respuesta por parte de la Administración.

Entre los participantes en la concreción de la agenda, se crean relaciones de poder cuya intención es dominar el proceso por el cual un problema acaba siendo incorporado como asunto a tratar por la Administración. La participación en ese proceso competitivo está limitada a determinados individuos o colectivos de la comunidad escogidos por la autoridad política y cada uno de ellos presenta distintos intereses y distinta capacidad de influir sobre la agenda.

La participación restringida a determinados individuos o colectivos de la comunidad en el proceso de elaboración de la agenda da lugar a conflicto con esa parte de la comunidad a la cual no se permite participar. Cuando solo se atiende a una parte de la demanda, la

respuesta deja insatisfecha a esa otra parte de la comunidad cuyos requerimientos no son atendidos, provocando la aparición de nuevos conflictos o el aumento de los ya existentes. En ese caso, la agenda de gobierno no responde a las necesidades de la comunidad, sino a una parte de ella, causando que ese sector de población se sienta apartado de los asuntos públicos, suscitando o incrementando el rechazo hacia la Administración.

La introducción de un problema como asunto en la agenda de gobierno es motivo de continuos conflictos de interés entre los participantes en el proceso. Los distintos actores presentan diferentes intereses que intentan satisfacer mediante la inclusión de sus demandas en el catálogo de asuntos de la agenda. El individuo o grupo con mayor capacidad de influencia impone su criterio al resto de participantes. Cuando de forma continua un actor o grupo de actores domina la concreción de la agenda en detrimento del resto de operadores, estos observan su participación como irrelevante y acaban mostrando desinterés, lo que afecta a su implicación en el sistema.

Tanto la restricción en la participación pública de los asuntos que afectan a la comunidad como la exclusión en el proceso de toma de decisiones que determina la concreción de la agenda distorsionan la correspondencia entre la demanda y la oferta de servicios de seguridad. Para evitar esa situación, la Administración debe permitir el acceso a individuos o colectivos interesados en participar en el sistema, democratizar la participación de los distintos actores en la toma de decisiones sobre los asuntos que deben ser incluidos en la agenda, realizar una gestión transparente de su desarrollo e informar a la comunidad de los asuntos que la conforman y los motivos por los cuales ciertos problemas son excluidos de ella.

Otro problema es el carácter ambiguo de la seguridad, que lleva a una falta de acuerdo entre los operadores respecto a lo que se considera seguro, provocando distorsión entre la

demanda y la oferta de seguridad. Ese desacuerdo hace que la respuesta de seguridad resulte insatisfactoria para una parte de la demanda, ya que lo que es seguro para una persona y, por tanto, hace innecesaria la intervención de la Administración, puede ser un peligro para otra y provocar necesidades de seguridad.

La ausencia de un consenso social en la definición, aceptación y tratamiento de la seguridad provoca la formulación de una gran cantidad y variedad de requerimientos, insatisfacción por la respuesta ofrecida y desacuerdo en el procedimiento seguido. La existencia de un acuerdo legal en esos aspectos no se ha traducido en un consenso social sobre ellos, provocando entre las personas distintas formas de entender la seguridad, diferente grado de aceptación del riesgo y discrepancias en la forma de garantizar la seguridad personal y colectiva. Ante esa falta de aceptación social, el acuerdo legal resulta insuficiente para satisfacer la demanda de seguridad, siendo necesario alcanzar un pacto social sobre qué se entiende por seguridad y las distintas formas de garantizarla.

La Administración Pública se rige por normas y leyes que configuran su marco de actuación. Las demandas que están al margen —o sea, contrarias a ese marco legal— no pueden ser atendidas por ella, ya que solo es competente en aquello para lo que está autorizada. De esa forma, la Administración despliega su cartera de servicios conforme a las competencias que tiene establecidas, limitando así su capacidad de actuación.

Los ciudadanos suelen ignorar la posibilidad legal de la Administración de responder a sus demandas, llegando a formular requerimientos que exceden su capacidad legal. Ante esa circunstancia, la Administración Pública es incapaz de dar una respuesta que satisfaga al demandante. Pero es posible corregir esa situación mediante el estableciendo de mecanismos de comunicación e información dirigidos a la comunidad que permitan mejorar el conocimiento de los derechos, las normas que los amparan, la cartera de servicios y la

capacidad legal de actuación de la Administración. Con ello, es posible mejorar la calidad de la demanda, ajustándola a la posibilidad real de la oferta.

Por otro lado, las relaciones sociales puedan dar lugar a situaciones de conflicto que deriven en necesidades de seguridad. Por eso, la convivencia es un elemento que incide sobre la seguridad, pudiendo dar lugar a problemas que precisan de la respuesta de la Administración Pública. La observación de las características relacionales da información sobre los rasgos del conflicto, permitiendo analizar las causas del problema y ofrecer una adecuada respuesta.

A ese respecto, tanto la demanda como la oferta de seguridad están influenciadas por elementos culturales. Así, en un mismo territorio, diferentes culturas presentan distintas necesidades que dan lugar a desiguales demandas de seguridad. En su atención a la demanda, la Administración Pública debe tener en cuenta el elemento cultural que subyace en esa necesidad, ya que no hacerlo puede dar lugar a que la respuesta sea inadecuada y, por tanto, insatisfactoria para el demandante.

Otro foco de conflicto es cuando la respuesta de la Administración se produce solo en base a los valores de la cultura dominante en la comunidad. Esa respuesta puede satisfacer a la mayoría de miembros de la comunidad, pero también puede generar un nuevo conflicto con otra parte de la colectividad que o bien no se siente identificada con la respuesta o incluso la considera un ataque a su cultura. Para evitar esa situación, si bien la cultura dominante establece las reglas sociales en la comunidad, la Administración Pública, en su atención a la demanda, tiene que considerar “las otras culturas” que coexisten en el entorno para, con ello, dar una respuesta a la comunidad y no solo a una parte de ella.

La seguridad es un ámbito complejo en el que intervienen una multiplicidad de elementos que determina su característica y la afecta de forma distinta. La Administración Pública precisa conocer cada uno de esos elementos, la forma en que inciden sobre la seguridad y su capacidad de influir sobre ella para, de esa forma, ofrecer una respuesta que se ajuste a la demanda.

En la planificación del servicio público de seguridad, los indicadores son instrumentos útiles de información sobre el estado de la comunidad y una valiosa herramienta de trabajo en la construcción colectiva de la seguridad. El uso de indicadores fiables permite observar los problemas y focalizar el estudio en las causas que los generan, siendo por eso un elemento básico en el sistema público de seguridad.

Sin embargo, el uso de datos cuantitativos en el estudio de la seguridad pública es predominante en la Administración, basando su eficacia en la mejora de los datos numéricos sin tener en suficiente consideración aspectos cualitativos de la seguridad. De esa forma, adopta una visión limitada de la dimensión de la seguridad que mejoraría con la utilización de indicadores cualitativos que permiten detectar aspectos de la seguridad que no se obtienen mediante el preponderante análisis de los datos cuantitativos. Así, la Administración no detecta determinados factores de desajuste entre la demanda y la oferta de seguridad porque no utiliza los indicadores adecuados, dando lugar a desajustes entre la oferta pública de servicios y la demanda de seguridad. En ese sentido, es necesario elaborar indicadores que complementen a los ya existentes y que permitan conocer mejor las características de los diferentes elementos que inciden sobre la seguridad.

En la actualidad, el éxito de la gestión pública de la seguridad está relacionado con la capacidad de responder a la demanda. En algunos casos, ese éxito incluso se relaciona con la capacidad de adaptación a las nuevas demandas. Sin embargo, esa forma de pensar lleva

implícito el fracaso en la gestión pública de la seguridad, ya que reconoce su intervención después de la aparición del conflicto.

La Administración Pública interviene con la aparición del problema y tras la formulación de la demanda, pero lo que reclama el ciudadano no es la solución del conflicto, sino que el conflicto no se produzca. En ese sentido, el éxito de la gestión pública de la seguridad debe ir relacionado con la capacidad de predecir posibles conflictos y actuar de forma previa a su aparición. Esa forma de intervenir precisa la utilización de indicadores de predicción o prevención que permitan conocer posibles situaciones futuras de conflicto y anticiparse a la aparición de los problemas.

Una sociedad que pretenda ser segura debe ser capaz de predecir posibles futuros riesgos. En ese sentido, es necesario avanzar hacia la elaboración de indicadores de predicción o prevención de conflictos que hagan posible el tratamiento preventivo de la seguridad. La creación de esos indicadores es un reto en la gestión pública de la seguridad, objeto de debate y apasionante nuevo enfoque de la seguridad, donde la prevención se convierte en eje sobre el que pivotan las políticas públicas de seguridad.

La falta de concordancia entre la demanda formulada y la respuesta de seguridad ofrecida por la Administración hace necesario el replanteamiento de la gestión pública de la seguridad, debiendo comprobar dónde se produce esa disfunción. Con frecuencia, la Administración realiza una evaluación de resultados para medir su nivel de eficacia cuando también debería evaluar los procedimientos llevados a cabo en el desarrollo de las políticas públicas de seguridad. De esa forma, es posible conocer si el problema está en el resultado de la acción o en el procedimiento utilizado.

Mediante la evaluación de procedimientos y resultados, podemos reorientar mejor la estrategia pública de seguridad para que la respuesta ofrecida resulte satisfactoria conforme a la demanda planteada. En esa forma de evaluar las políticas públicas de seguridad, es preciso considerar aspectos tales como: el resultado obtenido y factores que pueden incidir sobre él, la viabilidad de las metas, la finalidad de los objetivos planteados, los instrumentos utilizados para alcanzar esos propósitos, la disponibilidad y características de los recursos utilizados, la participación de distintos actores en el sistema, etc.

Por último, hay que señalar que, en la gestión de las políticas públicas de seguridad, la Administración debe adoptar un enfoque global orientado a pretender satisfacer las necesidades de los ciudadanos y la Policía ha de ser un elemento más en la forma de tratar la seguridad. Estamos ante un planteamiento en el que la seguridad está vinculada a un conjunto de aspectos diversos relacionados con la calidad de vida, tales como la situación económica y laboral, la salud, las relaciones familiares, el acceso a la vivienda, las características físicas del entorno, el nivel de convivencia entre los miembros de la comunidad, el vínculo cultural, el grado de implicación en las cuestiones que afectan a la comunidad, la situación política, etc. Estos aspectos han de ser tenidos en cuenta si se pretende dar una respuesta ajustada a las necesidades de seguridad de los ciudadanos.

Si la Administración Pública no entiende la seguridad como un aspecto global que afecta a distintos aspectos de la vida de las personas, su respuesta deja insatisfecha una parte de la demanda. El desajuste se produce cuando la Administración Pública entiende la seguridad solo desde la perspectiva policial, porque no es posible dar una respuesta policial a problemas no policiales.

Relaciones de poder

En la gestión de la seguridad pública participan distintos actores y cada uno de ellos pretende imponer su visión de la seguridad al resto de operadores. La posición que ocupan en el sistema influye sobre su forma de entender la demanda y el planteamiento de la oferta.

Por otro lado, los diferentes participantes en el sistema de seguridad tienen distinta capacidad de influir sobre él. Esa desigual posibilidad de influir se debe a variables como la cantidad, calidad y acceso a la información sobre la seguridad, el tipo y grado de conocimiento que sobre seguridad tiene cada uno de los participantes, el control sobre los recursos y el rol que cada uno de ellos ocupa en la gestión del sistema público de seguridad.

Las características de esas variables originan desiguales relaciones de poder entre los participantes del sistema, siendo su intención influir sobre el resto de participantes con el fin de conseguir una posición de dominio en la concreción de la agenda del gobierno y el tratamiento de gestión pública de la seguridad.

La autoridad política

La autoridad política es el participante dominante en la gestión pública de la seguridad, ya que es quien establece su marco de funcionamiento y tiene el poder de crear, modificar o suprimir las normas y leyes sobre las cuales se edifica el modelo público de seguridad. A partir de ese modelo, se desarrolla el sistema público de seguridad que da lugar a las distintas acciones encaminadas a garantizar la tranquilidad de la comunidad.

La autoridad política no indica de forma expresa a la Policía cómo tiene que hacer sus intervenciones, pero a través de las características del modelo que ella crea le está señalando

qué tipo de intervenciones tiene que hacer condicionando el trabajo policial. De esa forma, utiliza el modelo público de seguridad como instrumento de poder sobre la Policía, ya que a través de él establece las funciones de la Policía, limita su capacidad de influir y acuerda las características de la intervención policial (prevención versus reacción).

Además del modelo, también utiliza otras herramientas de dominación sobre la Policía como la formación, los reglamentos, las órdenes, las recompensas y las sanciones. A través de esos instrumentos, dirige la actividad policial conforme a sus planteamientos políticos.

Los políticos deciden quién participa y cómo participa en la gestión de la seguridad pública. Establecen las reglas de funcionamiento del sistema y toman la decisión final sobre lo que hay que hacer respecto a las políticas públicas de seguridad. Además, durante su mandato, tienen el poder absoluto de la gestión de las políticas públicas de seguridad, siendo la ley, que ellos mismos crean, modifican o suprimen, el único límite a su acción.

La gestión de los recursos es otro elemento de poder en el control del sistema público de seguridad. La cantidad, distribución y temporalidad de los recursos es una decisión política condicionada por la necesidad política del momento. Así, conforme se aproximan los comicios electorales, aumenta la preocupación entre los políticos por presentarse ante los ciudadanos con eficaces resultados de seguridad. De esa forma, la cercanía de las elecciones afecta a la gestión de los recursos públicos, llevando a la autoridad política a destinar más medios a la seguridad, utilizándolos como un elemento de influencia en beneficio propio.

Los políticos se consideran legítimos propietarios de la gestión pública de la seguridad y exhiben su condición de electos como argumento de poder frente al resto de participantes del sistema. El carácter representativo es empleado como herramienta de poder para adoptar una posición dominante en la gestión pública de la seguridad y atribuirse la

potestad de definir, dirigir y decidir las políticas públicas de seguridad. En ese contexto, el voto es esgrimido como elemento de legitimación de sus acciones y decisiones.

La seguridad es una herramienta de poder en manos de los políticos, quienes la utilizan en su propio interés. Cuando están en el gobierno, emplean el recurso de la seguridad para mejorar su imagen pública con un claro fin electoral, y cuando están en la oposición, utilizan la inseguridad para desgastar al gobierno. La seguridad siempre es un tema de debate político con trasfondo electoral, herramienta utilizada en la lucha por el poder, donde priman más los intereses políticos que los intereses generales de la comunidad. En ese sentido, la Policía es utilizada como arma electoral para conseguir o mantener el poder, siendo observada por la autoridad política como un instrumento del que es propietaria. Por eso, la Policía, que ha sido creada como un instrumento con poder, es utilizada por el poder político como su instrumento.

Por desconfianza o temor a perder el absoluto control de la gestión, la autoridad política limita la capacidad de influir del resto de participantes del sistema público de seguridad. Mientras los políticos ajustan el papel de los ciudadanos a meros observadores e informadores de necesidades, restringen la intervención de la Policía mediante el deber legal de sumisión a sus decisiones. En definitiva, los políticos deciden sobre lo que hay que decidir, al tener el control de los asuntos que se incorporan a la agenda del gobierno, y limitan la participación en la discusión sobre esos asuntos.

La Policía

La Policía tiene un papel secundario en la gestión pública de la seguridad, ya que participa como ejecutora de las decisiones políticas, observadora de la realidad y asesora de la autoridad política.

La organización policial obedece las instrucciones que, en cada momento, recibe de la autoridad política. No tiene capacidad de decisión sobre la gestión de la seguridad, constituyéndose en un instrumento ejecutor de las directrices políticas, transformándolas en servicios de seguridad.

Sin embargo, la Policía también puede llevar a cabo acciones de presión que influyen tanto sobre los políticos como sobre la organización policial. En ese sentido, el resultado de sus intervenciones es un elemento de presión cuyas consecuencias pueden repercutir en la autoridad política y en la organización policial. La Policía conoce ese poder y lo utiliza como elemento de influencia sobre ambos.

La Policía es esa parte de la Administración Pública que está durante más tiempo en el territorio y que mayor contacto tiene con los ciudadanos. Ese carácter de permanencia y proximidad le permite recibir mucha información sobre la situación de la seguridad, convirtiéndose en gestores de esa información. La forma de utilizar esa información es una herramienta de poder que la Policía emplea sobre el resto de participantes del sistema.

Los policías son los profesionales de la seguridad pública y utilizan su experiencia y conocimiento como un elemento de poder sobre el resto de participantes del sistema. Si emplean ese conocimiento experto para asesorar e influir sobre las decisiones adoptadas por la autoridad política frente a los ciudadanos, utilizan la formación técnica como justificación de sus actuaciones.

Los ciudadanos

Los ciudadanos ejercen un papel menor en la gestión pública de la seguridad, siendo simples observadores y pudiendo, en el mejor de los casos, opinar, formular sugerencias y presentar demandas de seguridad. Su capacidad de influencia en el sistema de seguridad es limitada, consistiendo básicamente en la presión que pueden ejercer mediante el ejercicio del voto y la contestación social.

A través del voto, los ciudadanos eligen a sus representantes políticos, quienes en ese acto reciben el poder de representarlos. El voto se convierte en una acción por la cual los ciudadanos ceden su capacidad de decisión y actuación a sus representantes. Mediante esa cesión de poder, y en representación de los ciudadanos, la autoridad política gestiona de forma temporal los intereses de la comunidad, y esa confianza se valida en cada elección.

El voto es un elemento de poder que utiliza el ciudadano de forma recurrente como herramienta de presión hacia los políticos. Los políticos lo son porque alguien les ha votado. De esa forma, el voto se convierte en un elemento esencial de supervivencia política. Esa necesidad política se convierte en un instrumento de poder en manos de los ciudadanos para influir sobre los políticos conforme a sus intereses.

Los ciudadanos saben que no tienen poder directo sobre la Policía, sino que esa capacidad solo la tiene la autoridad política y, por ese motivo, a la hora de perseguir sus objetivos, presionan más a los políticos que a la Policía. Es decir, los ciudadanos intentan influir sobre la Policía a través de los políticos, pudiendo utilizar para ello el recuso de la contestación social.

La amenaza del destino del voto y la contestación social son dos potentes recursos que utiliza el ciudadano en su acción sobre el político y que pueden hacer cambiar o priorizar

determinadas políticas públicas de seguridad. Aunque ambos recursos son distintos, están relacionados porque el político teme la repercusión que puede tener determinada reacción ciudadana en el voto. En ese caso, el ciudadano ostenta cierto poder, ya que, mediante amenaza o acción, influye sobre aquel que tiene la capacidad de determinar las políticas públicas de seguridad.

Cabe señalar que, además de las relaciones de poder que se establecen entre los distintos actores en la gestión pública de la seguridad, también estas se producen entre los integrantes de los propios grupos que participan en el sistema. De esa forma, entre los miembros de la autoridad política, en el seno de la organización policial y entre los ciudadanos, que integrados en entidades o asociaciones defienden determinados intereses colectivos, se establecen contactos cuya finalidad es influir sobre el resto de miembros del grupo en determinado sentido.

En definitiva, la gestión pública de la seguridad es un tablero de juego en el que cada jugador mueve sus piezas para alcanzar una posición de dominio. Un juego desigual en el que los políticos tienen una posición dominante en la concreción de la agenda del gobierno y que ejercen bloqueando cualquier posibilidad de influir sobre ella por parte del resto de jugadores. En este juego, además, la Policía es un instrumento del poder político con escasa capacidad de influir en el sistema y los ciudadanos adoptan el papel de simples consumidores de servicios de seguridad. Dicha situación provoca que la oferta de servicios, más que dirigirse a cubrir las necesidades formuladas por los ciudadanos, esté planteada conforme a las decisiones de la autoridad política, donde a menudo prevalece el interés político.

El sistema público de seguridad debe estar basado en un modelo de consenso donde los distintos operadores del sistema sean corresponsables de su gestión. Por ende, ha de

sobrepasar la idea de consumidores y productores de servicios para configurarse como constructores de un sistema abierto y participativo de gobierno común de la seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Estudio introductorio. En Luis F. Aguilar Villanueva (Comp.) *Problemas públicos y Agenda de gobierno* (pp. 15-72). México D. F: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Bachrach, P. y Baratz, M. S. (1962). The Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, 56(4), 947-952.
- Baratta, A. (1997). Política criminal: entre la política de seguridad y la política social. En Elías Carranza (Coord.), *Delito y Seguridad de los habitantes*. México D.F: Editorial Siglo XXI.
- Baumgartner, F. R. y Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bayley, D. H. (1983). Accountability and Control of Police: Some Lessons for Britain. En T. Bennett (Ed.), *The Future of Policing* (pp. 146-162). Cambridge: Cropwood Papers.
- Bayley, D. H. (1985). *Patterns of Policing. A comparative International Analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Bayley, D. H. (2001). *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do it*. Washington D.C: National Institute of Justice.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo: hacia la nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1968). *La construcción social de la realidad*. Madrid: Amorrortu Editores.
- Black, D. J. (1980). *The Manners and Customs of the Police*. New York: Academic Press.
- Blumer, H. (1971). Social Problems as collective behavior. *Social Problems*, 18(3), 298-306.
- Boletín Oficial del Estado. (1978). Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 (B.O.E núm. 311, de 29 de diciembre de 1978).
- Boletín Oficial del Estado. (1982). Sentencia 33/1982 del Tribunal Constitucional. 8 de junio. Suplemento al número 153. Recuperado de http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/sentencias/stc_033_1982.pdf
- Boletín Oficial del Estado. (1986). Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Madrid.

- Boletín Oficial del Estado. (2010). Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad. (B.O.E núm. 229, de 21 de septiembre de 2010). Recuperado de <http://www.boe.es/boe/dias/2010/09/21/>
- Burke, E. (1934). *The Writings and Speeches* (vol. II). Oxford: Oxford University Press.
- Castel, R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Cobb, R. W. y Elder, Ch. D. (1983). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda - Building*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Cobb, R. W. y Elder, Ch. D. (1984). Agenda – Building and the Politics of Aging. *Policy Studies Journal*, 13(1), 115-129.
- Cobb, R. W.; Ross, J-K. y Ross, M. H. (1976) Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, 70(1), 126-138.
- Cohen, M. D.; March, J. G. y Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Consejo de Europa. (1979). Resolución 690 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Declaración sobre la Policía. Recuperado de [http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=1015&IDTIPO=60&RASTRO=c364\\$m1096,1650](http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=1015&IDTIPO=60&RASTRO=c364$m1096,1650)
- Consejo de Europa. (2001). Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía. (Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, en la 765ª reunión de los Delegados de los Ministros). Recuperado de <http://www.escipol.cl/spa/eticadeontologia/documentos/Documentos%20Internacionales/C%3%B3digo%20Europeo%20de%20C3%89tica%20de%20la%20Polic%3%ADa.pdf>
- Cotarelo, R. (1977). Sobre la teoría marxista del Estado. *Sistema: Revista de ciencias sociales*, 20, 3-32.
- Cotarelo, R. (1996). *Los partidos políticos*. Madrid: Sistema.
- Daalder, H. (1966). Parties, Elites and Political Development in Western Europe. En J. G. LaPalombara, y M. Weiner (1972), *Political Parties and Political Development* (p. 43). Princeton: Princeton University Press.
- Easton, D. (1965). *A System Analysis of Political Life*. New Jersey: John Wiley and Sons.
- Farràs, J., Bosch, J. y Torrente, D. (2001). La Construcción social de la Seguridad: Un análisis de la Seguridad laboral, medioambiental y ciudadana en las gasolineras de Cataluña. Colección de Ciencia Política y Sociología. Barcelona: Departamento de Sociología y Análisis de las Organizaciones de la Universidad de Barcelona.

- Felson, M. (1994). *Crime and Everyday Life: Insights and Implications for Society*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.
- Fernández, C. (2001). *El poder en la Policía*. Tesis doctoral. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- French, J. R. P. y Raven, B. (1979). Bases del poder social. En D. Cartwright y A. Zander, *Dinámica de grupos. Investigación y teoría* (pp. 285-297). México: Trillas.
- García Pelayo, M. (1986). *El estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Garland, D. (2003). *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Goffman, E. (1979). *Relaciones en público*. Madrid: Alianza.
- Goldstein, H. (1990). *Problem-Oriented Policing*. New York, NY: McGraw-Hill.
- Habermas, J. (1969). *Protestbewegung und Hahschulreform*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Inglehart, R. (1991). *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*. Madrid: CIS.
- Kelling, G. y Coles, C. M. (1996). "Fixing broken windows". New York, NY: Touchstone.
- Kelling, G. y Wilson, J. Q. (1982). Broken Windows: The Police and Neighborhood Safety. *The Atlantic Monthly Journal*, 249(3), 29-38.
- Kelling, G. y Wilson, J. (1989). Making Neighborhoods Safe. *The Atlantic Monthly Journal*, 263(2), 46-52.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: HarperCollins College Publishers.
- Krug, G. E., Mercy, J. A., Dahlberg, L. y Zwi, A. B. (Eds.). (2002). *World Report on Violence and Health*. Ginebra: World Health Organization.
- Lensky, G. (1993). *Poder y privilegio*. Barcelona: Paidós.
- Lupton, D. (1999). *Risk and Sociocultural Theory: News Directions and Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Loubet del Bayle, J. L. (1998). *La policía: Aproximación sociopolítica*. Madrid: Editorial Acento.
- Luhmann, N. (2000). *La realidad de los medios de masas*. Barcelona: Anthropos.
- Macpherson, C. B. (1991). *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.
- March, J. G. y Simon, H. A. (1993). *Organizations*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Martín, M. (1990). *La profesión de policía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo XXI.
- Martín, M. (1992). Policía, profesión y organización: Hacia un modelo integral de policía en España. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 59, 205-222.

- Mark, R. (1977). *Policing a Perplexed Society*. Londres: Allen&Unwin.
- Maslow, A. H. (1991). *Motivación y personalidad*. Madrid: Díaz de Santos.
- McCombs, M. y Shaw, D. (1972). The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 36(2), 176-187.
- Montbrun, A. (2002). Policía y seguridad pública: Modelos en marcha. Recuperado de http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/policia_y_seguridad_modelos_en_marcha.pdf
- Miguel, J. de (1990). *El mito de la sociedad organizada*. Barcelona: Ediciones 62.
- Miles, R. E. (1965). Human Relations or Human Resources. *Harvard Business Review*, 43(4), 148-157.
- Mintzberg, H. (1987). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Mintzberg, H. (1992). *El poder en la organización*. Barcelona: Ariel.
- Naciones Unidas. (1990). Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad). Recuperado de http://www.un.org/spanish/documents/instruments/docs_subj_sp.asp?subj=33
- Naciones Unidas. (1991). Declaración de principios y programa de acción del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal. Recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/589/06/IMG/NR058906.pdf?OpenElement>
- Naciones Unidas. (1997). Gobernabilidad y Desarrollo Humano Sostenible. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/562/96/PDF/N0056296.pdf?OpenElement>
- Naciones Unidas. (2000). Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI. Recuperado de <http://www.un.org/es/ga/69/resolutions.shtml>
- Naciones Unidas. (2005). Informe del 11º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, Bangkok, 18-25 de abril de 2005. Recuperado de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/CONF.203/18&Lang=S>
- Naciones Unidas. (2010). Declaración de Salvador sobre estrategias amplias ante problemas globales: los sistemas de prevención del delito y justicia penal y su desarrollo en un mundo en evolución. Recuperado de <http://www.un.org/es/ga/69/resolutions.shtml>
- Neumann, F. (1957). *The Democratic and the Authoritarian State: Essays in Political and Legal Theory*. Nueva York: The Free Press.
- Parsons, T. (1966). *Estructura y proceso de las sociedades modernas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Perrow, Ch. (1991). *Sociología de las Organizaciones*. Madrid: McGraw-Hill.
- Perrow, Ch. (1992). Una sociedad de organizaciones. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 59, 19-56.

- Policía de Investigación de Chile. (2001). Recomendación 10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía. Consejo de Europa. Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001 en la 765ª reunión de los Delegados de los Ministros. Recuperado de <http://www.escipol.cl/spa/eticadeontologia/documentos/Documentos%20Internacionales/C%C3%B3digo%20Europeo%20de%20%C3%89tica%20de%20la%20Polic%C3%ADa.pdf>
- Portes, A. (2006). Instituciones y Desarrollo: Una revisión conceptual. *Cuadernos de Economía*, XXV, n° 45, 13-52.
- Quijano de Arana, Santiago. (1987). *Introducción a la psicología de las organizaciones*. Barcelona: Promociones Publicaciones Universitarias.
- Reiss, A. J. (1968). Police Brutality, Answer to Key Questions. *Trans-Action*, 5(8), 10-20.
- Reiss, A. J. (1971). *The Police and The Public*. New Haven: Yale University Press.
- Reiss, A. J. (1983). Policía y comunidad. En J. M. Rico (Comp.), *Policía y Sociedad Democrática* (pp. 186-210). Madrid: Alianza Editorial.
- Reiss, A. J. (1985). *Policing a City's Central District: The Oakland Story*. Washington: National Institute of Justice.
- Reiss, A. J. (2010). *The Politics of the Police*. Oxford: Oxford University Press.
- Reiner, R. (2000). Police Research. En R. King y E. Wincup, *Doing Research on Crime and Justice* (pp. 205-236). Oxford: Oxford University Press.
- Rico, J. M. y Salas, L. (1988). *Inseguridad ciudadana y policía*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Sabaté, J. (1994). Procesos Sociales. Máster de Estudios Policiales. Universidad de Barcelona.
- Sansfaçon, D., Welsh, B. y Waller, I. (1999). *Crime Prevention Digest II: Comparative Analysis of Successful Community Safety*. Montreal: International Centre for the Prevention of Crime.
- Skinner, B-F. (1938). *The Behavior of Organisms: An Experimental Analysis*. Nueva York: Appleton-Century-Crofts.
- Skolnick, J. H. (1966). *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society*. New York: John Wiley & Sons.
- Skolnick, J. H. (1972). Changing Conceptions of the Police. *Great Ideas Today* (pp. 40-57). Chicago: Encyclopaedia Britannica, Inc.
- Simon, H. A. (1976). *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (3ª ed.). Nueva York: Free Press.
- Torrente, D. (1994). *El poder azul: Estructura y Funcionamiento del Control Policial*. Tesis Doctoral. Barcelona: Departamento de Sociología y Metodología de las Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona.

- Torrente, D. (1997). *La Sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Torrente, D. (2001). *Desviación y delito*. Madrid: Alianza Editorial.
- Torres del Moral, A. (1981). Los Grupos Parlamentarios. *Revista de Derecho Político*, 9, 21-66.
- Torres del Moral, A. (1982). Crisis del Mandato Representativo en el Estado de Partidos. *Revista de Derecho Político*, 14, 7-30.
- Tudela, P. (2001). Seguridad y políticas públicas. *Revista Política y Estrategia de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos*, 83, 51-64.
- Tudela, P. (2007a). Reforma y modelos de gestión policial orientados a la comunidad: aplicabilidad de los modelos Community Oriented Policing (COP) y Problem Oriented Policing (POP). Trabajo fin de Máster en Gestión y Dirección de la Seguridad. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Tudela, P. (2007b). Sociedad y Policía: Desarrollo y retos de la función policial en las democracias latinoamericanas. Centro de Investigación y Desarrollo Policial. Policía de Investigación de Chile (CIDEPOL-PICH). Recuperado de <http://www.policia.cl/cidepol/biblioteca/sociedadypolicia.pdf>
- Trojanowicz, R. y Bucqueroux, B. (1994). *Community Policing. How to Get Started*. Cincinnati: Anderson Publishing.
- Verner, D. y Alda, E. (2004). Youth at Risk, Social Exclusion and Intergenerational Poverty Dynamics: a New Survey Instrument with Application to Brazil. Policy Research Working Paper series nº 3.296. Washington D.C: Banco Mundial.
- Vetzberger, Y. Y. I. (1998). *Risk Taking and Decision Making: Foreign Military Intervention Decisions*. Stanford: Stanford University Press.
- Waller, I. y Homel, R. (1999). Pathways to Prevention: Developmental and Early Intervention Approaches to Crime in Australia. *National Crime Prevention Report*, 6. Canberra: Anttorney-General's Department of Australia.
- Weber, M. (1946). *Essays in Sociology*. New York, NY: Oxford University Press.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. Chicago: Free Press.
- Westley, W. A. (1970). *Violence and the Police: A Sociological Study of Law, Custom, and Morality*. Cambridge: MIT Press.
- Wilson, J. Q. (1968). *Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in Eight Communities*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Wilson, J. Q. (1983). *Crime and Public Policy*. San Francisco: ICS Press.

Anexos

Anexo I. Cuestionario de la encuesta

1. ¿Cree usted que Badalona es una ciudad segura?
2. ¿Según usted, quién conoce, o quién conoce mejor, los problemas de seguridad que existen en la ciudad: la Policía, los políticos o los ciudadanos?
3. ¿Cree usted que lo que entiende por seguridad el ciudadano, el político y el policía es lo mismo?
4. ¿Según usted, quién es más sensible a las demandas de seguridad: la Policía, los políticos o los ciudadanos?
5. ¿Para usted qué pueden ser indicadores de seguridad?
6. ¿En quién confía, o en quién confía más, para solucionar los problemas de inseguridad: la Policía, los políticos, los ciudadanos?
7. ¿Según usted, a quién suelen dirigir los ciudadanos sus necesidades de seguridad?
8. ¿Cree que la Administración Pública soluciona los problemas de seguridad de la ciudad?

En caso de responder de forma negativa, ¿por qué opina que la Administración Pública no soluciona los problemas de seguridad de la ciudad?
9. En su opinión, ¿cómo se sentirían más seguros los ciudadanos o qué medidas harían que los ciudadanos tuvieran una mayor sensación de seguridad?
10. ¿Considera que la Administración Pública actúa de forma rápida cuando es requerida?
11. ¿Cree que la respuesta de la Administración Pública es antes o después de que suceda un conflicto?
12. ¿Según usted, la Administración Pública debe actuar antes o después de que suceda un conflicto? ¿Qué forma de actuar es la ideal para usted?

En caso de haber respondido que debe actuar antes de que suceda un conflicto, ¿por qué cree que la Administración Pública no actúa antes de que suceda un conflicto?

13. ¿Qué es lo ideal en seguridad: prevención o reacción?

14. Según usted, ¿la Administración Pública tiene las herramientas necesarias para hacer los análisis previos a los posibles conflictos?

15. ¿Piensa que la Administración Pública debería tener indicadores que le permitieran prevenir posibles futuros conflictos?

En caso de haber respondido de forma afirmativa, ¿qué tipo de indicadores podrían ser?

16. En su opinión, ¿debería invertirse más en el contacto de la Administración Pública con el ciudadano?

En caso de haber respondido de forma afirmativa, ¿cree usted que el distanciamiento entre la Administración Pública y el ciudadano puede ser un indicador de inseguridad?

17. En su opinión, ¿la oferta de seguridad se ajusta a la demanda de seguridad? Si piensa que no, ¿por qué cree que no sea justa? ¿Quién o quiénes piensa usted que son los responsables de que la respuesta de seguridad no cubra las necesidades de los ciudadanos: la Policía, los políticos o los ciudadanos? ¿Qué debería hacer la Administración Pública para que la respuesta se ajustara a la demanda de seguridad?

18. La seguridad tiene un componente perceptivo. ¿Cómo cree usted que se debería trabajar la sensación de seguridad?

19. En la gestión pública de la seguridad, ¿cree usted que los políticos actúan en base a su interés político o al de la comunidad?

20. ¿Cree usted que es posible ofrecer una respuesta de seguridad que satisfaga la necesidad particular de los ciudadanos?

21. En su opinión, ¿las políticas públicas de seguridad pretenden dar respuesta a las soluciones particulares de los ciudadanos u ofrecen una seguridad global para todos?

22. ¿Cree que es posible dar una respuesta de seguridad que satisfaga las necesidades particulares de los ciudadanos?
23. Según usted, ¿los ciudadanos reclaman en alguna ocasión actuaciones de seguridad que no se ajustan a la legalidad?
24. ¿Piensa que, cuando un ciudadano reclama algo a lo que la Administración Pública no puede responder, se crea distancia entre el ciudadano y la Administración?
25. Según usted, ¿la Administración Pública tiene los instrumentos necesarios para interpretar las necesidades de los ciudadanos?
26. En su opinión, ¿quién tiene el poder para decidir el modelo público de seguridad en la ciudad? ¿Y quién debería tener ese poder?
27. Según usted, ¿deberían los ciudadanos participar en el diseño del modelo público de seguridad?
28. En su opinión, ¿quién debería decidir el modelo público de seguridad y por qué?
29. ¿Cree usted que en la mejora de la seguridad pública deberían intervenir otros departamentos de la Administración?
30. Según usted, ¿a qué se dedica la Policía de forma mayoritaria?
31. ¿Piensa usted que a la Policía se le exige más de lo que debería hacer?
32. ¿Para usted qué debería hacer la Policía?
33. Según usted, ¿el actual modelo de seguridad pública es adecuado a la realidad del siglo XXI?
34. En su opinión, ¿cómo debería ser la seguridad pública del futuro?

Anexo II. Entrevistas

Entrevista 1 (realizada el 16 de diciembre de 2011 en el lugar habitual de trabajo del entrevistado)

Badalona es una ciudad relativamente segura. Ciudades seguras, con una garantía al cien por cien, no existen. Es una ciudad segura dentro de un contexto metropolitano, como el enclave del ámbito de la ciudad de Barcelona. Es una ciudad que, cuando miramos los índices de delincuencia y, por ejemplo, las muertes violentas que se producen, está en la media española. Está entre las mejores cifras de los países de la UE y de los países más avanzados del continente americano. Por lo tanto, en ese sentido, podemos decir que es una ciudad segura.

Los problemas de seguridad se viven de manera diferente en función del rol que uno juega a nivel social. El policía tiene una visión constante de lo que está sucediendo en la calle. Se ve influenciado por sus propias percepciones y por su propia visión de la seguridad. Tiene una información muy rica. No obstante, no es totalmente completa. Si dijéramos que el policía lo sabe todo, como a veces piensa la gente, sería un error. El policía no sabe todo. Sabe lo que ve. Sabe lo que le cuentan. Sabe lo que va sucediendo día a día y en lo que interviene.

El político también tiene una visión interesante porque al político se dirigen un montón de personas con sus demandas, con sus quejas, con sus indicaciones. Pero, a pesar de que esa visión es complementaria a la del policía y, por lo tanto, también necesaria, entra en otra distorsión, que es que la gente, cuando quiere que su problema se tenga en cuenta,

muchas veces exagera o magnifica su propio problema. Por lo tanto, hace que se sensibilice muchas veces el político más de la cuenta en aquellos problemas en los que le han explicado. Es decir, que a lo mejor es más consciente de aquello que le han dicho y desconoce otras cosas que, por otras circunstancias, no le han llegado. Pero es una información también importante. Hay ciudadanos que no se atreven a ir a la Policía y sí que tienen contacto y confianza con el político. Si esas dos informaciones se conjugan, pienso que es importante.

La otra fuente de información es el ciudadano que sufre, que padece, que vive y que ve la situación de la delincuencia. Por lo tanto, el ciudadano también tiene su información. Sí es cierto que la visión del ciudadano es diferente a la del policía. El ciudadano espera unas soluciones mucho más drásticas, unas soluciones a sus problemas mucho más inmediatas, y el policía tiene que dar soluciones, en algunos casos, inmediatas y, en otros casos, tiene que dar una cierta continuidad a los temas que trata.

Los políticos conocen los problemas de la calle, sobre todo aquellos políticos que están en contacto con el ámbito territorial, y muchas veces el alcalde, porque es a la persona a la que se le hace llegar información sobre esos temas, si bien hay que decir que pueden llegarles informaciones distorsionadas. En ocasiones, en seguida se asustan pensando que es más peligroso o más complicado lo que existe de lo que en realidad es.

En principio, confío más en la Policía que en los políticos o en los ciudadanos a la hora de solucionar los problemas de seguridad. La Policía soluciona parte de los problemas de seguridad. La Policía no es la única institución que debe intervenir en los problemas de seguridad porque son muy complejos. Los problemas de seguridad no son de un momento, son problemas que tienen una serie de circunstancias incardinadas. Por lo tanto, si se pretende que la seguridad sólo sea solucionada por la Policía, es imposible y, además, se va a perder riqueza de matices y de soluciones. Por ejemplo, si hablamos de criminología situacional, que es una ciencia que estudia el delito como consecuencia del entorno, resulta que muchas veces

las soluciones que se van a poder dar no van a ser estrictamente policiales. Pueden ser soluciones arquitectónicas, de limpieza, medioambientales, etc., que son, posiblemente, más importantes para resolver el problema que las propias policiales.

Creo que es importante la existencia de la Policía, pero también es importante el diseño urbano acorde a los temas de seguridad. Es importante trabajar el entorno y las sensaciones que pueden tener los ciudadanos. En ocasiones, el ciudadano tiene la sensación de inseguridad y, sin embargo, las cifras demuestran que la situación no es para tener esa sensación. Entonces hay más instituciones que pueden trabajar esto. El policía tiene que convencer de que todo está bien, que todo está seguro, pero también ha de tener contactos con las asociaciones vecinales, con los ciudadanos, etc. Es decir, hay más instituciones. Si pensamos que la seguridad es cosa sólo de la Policía, estaremos perdidos.

La Policía se configura como si fuera un hospital, es decir, la Policía tiene algunas partes que son reactivas y otras que, por el contrario, son de especialidad para ir tratando determinados problemas. Un hospital tiene la parte de urgencias y otros servicios médicos; la Policía hace exactamente lo mismo. Entonces, cuando es requerida por algo que se considera una urgencia, la Policía actúa rápidamente.

En muchas ocasiones, la Policía tiene que actuar después porque hay cosas que no se pueden prever (desde peleas entre personas hasta accidentes), cosas que no son previsibles. Sin embargo, lo bueno sería poder actuar antes y poder prevenir los conflictos. Incluso poder solucionarlos antes de que se conviertan en conflictos mayores. En ese sentido, pasa como en la medicina: hay veces que se detectan determinadas enfermedades por algunos síntomas, se siguen esos síntomas y, entonces, se corrigen antes de que la enfermedad haya acabado con el paciente; y hay ocasiones en las que no. Pero la Policía debe hacer más esfuerzo en el apartado de prevención.

Lo ideal es que la Policía actuara antes de los conflictos. La Policía debería ser capaz de analizar los síntomas. De hecho, en estos momentos, en diferentes países se está empezando a estudiar, de manera embrionaria algún sistema de indicadores que pueden alertar a la Policía, a los analistas que trabajan en la Policía, de que, si esto sigue, se va a producir un conflicto. Por lo tanto, pienso que hay una serie de síntomas que ya nos permiten, hoy en día, decir algo y necesitamos algún programa y algún analista específico en el tema para poder prever. Pero se podrían encontrar síntomas sobre esos problemas. Sin embargo, cuando es un accidente, por ejemplo, ahí no se puede prever. Se puede mirar que no se produzcan zonas de peligro donde se puedan producir accidentes, pero es imprevisible cuándo se van a producir y cómo.

Posiblemente la Policía trabaja todavía con métodos excesivamente clásicos. Algunos de ellos que ya vienen desarrollados desde el siglo XIX; otros, del siglo XX. Pero es cierto que tendría que cambiar en muchos aspectos. Tendría que cambiar en la manera de llegar al ciudadano. El método de trabajar la proximidad todavía sigue siendo el método del siglo XIX. Creo que hay que quedarse con los principios que significan la proximidad, pero buscar las verdaderas formas de aproximarse que hoy en día nos pueden hacer conseguir lo que se buscaba anteriormente: contactos, información, dar garantías y dar seguridad. Y aquí, la Policía, se tiene que meter de lleno en las nuevas tecnologías para llegar a las formas de relación actuales. Aquí vamos muy atrasados. Y, luego, la Policía casi siempre se ha visto como una institución reactiva. Está poco desarrollado el tema analítico dentro de la Policía. Por eso, se han de desarrollar métodos de análisis que permitan detectar situaciones de futuro: prever. Seguramente, es necesaria cierta conexión con el ámbito universitario que trabaja temas de criminología, análisis y nuevas tecnologías, incluso policías preparados en esos conocimientos. El problema es que, en estos momentos, no hay muchos policías preparados en ese tipo de conocimientos.

La oferta de seguridad no se ajusta a la demanda de seguridad. Primero, porque la demanda de seguridad, a veces, no se conjuga realmente con la legalidad. Es decir, muchas de las demandas que se reciben en la Policía vienen condicionadas por la situación que está viviendo el requirente. El demandante persigue una solución inmediata y muchos de estos problemas no tienen una solución inmediata ni una solución estrictamente penal. En algunos sitios, por ejemplo, cuando hay jóvenes que molestan, a veces, el que demanda la seguridad pide que se echen a esos chicos de esta zona cuando no es, a lo mejor, legal echarlos. Yo diría que hay un problema en el ámbito de la seguridad y es que la gente vive la seguridad como el que vive el fútbol. Es decir, todo el mundo tiene soluciones para los diferentes problemas y todo el mundo hace de entrenador (“yo pondría a este de delantero; yo pondría a este de no sé qué”) cuando hay unos expertos profesionales que saben lo que habría que hacer. Entonces, como que el requirente está esperando una metodología para encontrar la solución; si la Policía no hace esa metodología, a veces siente cierta frustración. Pero lo que sucede realmente es que el policía debe ajustarse a la normativa legal. Debe también prever no sólo la inmediatez, no sólo el corto plazo, sino debe pensar a medio y largo plazo porque una solución mal realizada ahora tendrá repercusiones en el futuro. Es igual que una persona mal curada por un médico en la actualidad, seguramente en el futuro tendrá repercusiones. Por lo tanto, a veces no se ajustan la demanda y las expectativas a las formas de buscar solución. Eso no quiere decir que la Policía abandone el encontrar soluciones.

Es posible que, a veces, tampoco se dé desde la Policía respuesta a la demanda de los ciudadanos. Muchas veces es falta de recursos. Muchas veces es cúmulo, por ejemplo, de demandas en horas punta y no tener los recursos suficientes para dar salida a esas demandas. También hay que decir que la Policía se ha constituido siempre desde la perspectiva de la Administración pública. La administración privada tiene la capacidad de modular en gran medida los horarios y ubicar en las franjas horarias de más demanda o de más necesidad a sus

trabajadores. Como ejemplo, un supermercado. Seguramente, hay más cajeros el sábado, cuando hay mucha gente que va a comprar, que el miércoles, que no va tanta gente a comprar. Si esto se pudiera hacer desde la dirección de la Policía, se concentrarían más efectivos en los momentos de más necesidad, sin embargo, no es así (por ejemplo, los fines de semana y las noches, que es cuando, posiblemente, más se necesiten efectivos para garantizar la seguridad en zonas de ocio, en zonas comerciales, zonas donde hay personas en definitiva). Pues estos fines de semana los efectivos policiales acostumbran también a tener fiesta. Por lo tanto, se ven las plantillas policiales disminuidas y tienen menos capacidad para cubrir las demandas y las necesidades.

La falta de preparación o formación de la Policía podría ser uno de los motivos por los que no se cubren las expectativas de la demanda. Incluso diría que es muy importante la filosofía que subyace al modelo policial en el que esa Policía está trabajando. Lo digo porque, en un modelo policial, en el que la misión de los policías es resolver problemas de los ciudadanos no puede quedar sometido, exclusivamente, a problemas de índole penal o problemas relativos a ordenanzas municipales. El policía tiene que reaccionar, buscando soluciones, incluso encontrando socios que sean los que tengan la solución y ayudando a que la puedan articular. Estos trabajos son en partenariat. En otros modelos no es así. En otros modelos, la Policía dice: “Yo soy policía. Esto no es trabajo mío y, por lo tanto, este problema yo no lo resuelvo. Yo no lo puedo resolver”. Si estamos en un modelo como el segundo, donde el policía tiene muy cerrada la visión de su trabajo y, además, casi reducida al carácter penal, muchas demandas van a quedar sin cubrir. Porque, además, el ciudadano cada día llama más a la Policía, llama más a la Administración para que le resuelva sus problemas, y hemos pasado de una sociedad donde la solidaridad era muy importante y las personas se ayudaban y ante algún problema todos los vecinos, conjuntamente, intentaban resolverlo, a una sociedad en la que nadie ayuda a nadie y todo el mundo espera que las

ayudas vengan de la Administración. Y el puntal de la Administración en el territorio, la pieza básica, la pieza más visible, es precisamente la Policía.

La organización política también puede tener cierta responsabilidad en el hecho de que la oferta no se corresponda con la demanda. En principio, la Policía depende, evidentemente, de la parte política. Por lo tanto, si la parte política, sus planes de seguridad, considera que lo importante es que se haga de Policía de manera reactiva y lo que hacen es favorecer este tipo de modelos, realmente habrá una desintonía. Si, en sentido contrario, los planes políticos consideran que lo que hay que hacer es solventar situaciones y resolver problemas, seguramente, los resultados que dará la Policía serán distintos. Por lo tanto, sí que es cierto que es importantísima la perspectiva política que se tenga sobre el tema.

No creo que nadie satisfaga al cien por cien las necesidades de seguridad. Es más, creo que las empresas privadas, cuando hacen productos o cuando hacen servicios, nunca consiguen el cien por cien. Pero pienso que se pueden llegar a unos índices de satisfacción muy importantes y que, cuando esos índices de satisfacción se han alcanzado, lo que tienen que hacer tanto las empresas privadas como la Administración Pública es no conformarse con lo que se tiene e ir a más, porque cuando se han alcanzado esos estándares, eso se tiene que convertir en lo normal. Y una vez que eso es lo normal, lo que tenemos que hacer siempre es avanzar hacia la mejora, pensar siempre en la mejora continua.

Si hubiera una conjunción entre el hecho de que las demandas ciudadanas se ajustaran a la legalidad, que la Policía pudiera cubrir el total de la demanda y que las demandas de los ciudadanos coincidiesen con las necesidades políticas, aunque todo esto fuera perfecto, la perfección absoluta no existe y, por lo tanto, no la conseguiríamos. Pero que nuestro horizonte debe ser ese como Policía y que debemos buscar el máximo de satisfacción del

ciudadano es cierto. También nos encontramos con otro problema que es si somos capaces o no de interpretar y de medir la satisfacción del ciudadano correctamente.

Respecto a la respuesta dada conforme a las políticas públicas de seguridad, primero, ha de haber unas políticas públicas de seguridad. A mí nunca me han dado unas políticas públicas de seguridad. Por lo tanto, he tenido que intentar sonsacar a través de conversaciones por dónde querían ir las políticas públicas de seguridad. También es lógico que un político no entienda de seguridad. Y, por lo tanto, no tenga que haberse pillado los dedos llevando unas políticas públicas preparadas y escritas, porque, si no entiende, ¿cómo va a hacer unas políticas públicas de seguridad? Normalmente se trabaja un poco intuitivamente. No existe un documento guía a nivel local. Tampoco creo que exista una gran política pública de seguridad a nivel autonómico o a nivel central. Puede haber algunas líneas, algunas directrices. Por lo tanto, mi primera duda es sobre las políticas públicas de seguridad. Si hablamos de unas políticas que estableces planes y estableces fórmulas, entonces va a dar soluciones generales. Si hablamos de la actuación en el día a día, ahí se conjugan situaciones particulares con situaciones generales. Es decir, depende de la situación.

Las políticas de seguridad más eficaces son las que se basan en la globalidad. Pero si, por dar soluciones parciales, entendemos la idea de un trato personalizado con el ciudadano, creo que no está reñida una cosa con la otra. Es decir, una solución global puede ser que, ante determinados problemas, se dé un trato particularizado a aquel vecino que sufre un problema concreto. Eso lo encontramos habitualmente, el vecino quiere que se solucione su problema o sus problemas, pero esa demanda no se satisface siempre.

Ajustándose a la legalidad, el modelo de seguridad desde una perspectiva política es obligación del político. Las políticas públicas de seguridad tiene que definir las el representante político. Otra cuestión es que, según las leyes, el que ha de trasladar ese modelo o ese programa público de seguridad al operativo debería ser el jefe de la Policía. Es el que ha

de montar una estructura adecuada para dar salida a las demandas políticas que le hace el político, que es el que tiene los votos del ciudadano para poder hacerlo. Lo que sucede normalmente es que el político es un persona que no acostumbra a ser conocedor de los temas de seguridad. Entonces, el político da unas directrices muy generales y es la institución la que crea los programas y la que busca dar respuesta a esa demanda. Y lo puede hacer mejor o peor y, también, dependerá de las personas que estén al frente de la organización para que vaya en un sentido o en otro.

Cuando uno está en un sitio, ve lo que hacen en otros sitios, en otros países, en otros lugares y, a veces, encontramos mejores cosas en otros lados. Una cosa que no he experimentado pero que me gusta son, por ejemplo, los consejos que dirigen la Policía en Inglaterra. A parte de tener las autoridades políticas y, por supuesto, estar al frente, los jefes de Policía incorporan incluso también a los jueces y no sé si a alguna otra institución. Creo que se consigue una mejor sintonía de todo y, por lo tanto, es bueno que estén todos. Ahora bien, no es ningún inconveniente que el responsable político sea el responsable final de todo esto. ¿Por qué? Porque al final alguien tiene que poder decir que las cosas vayan en un sentido o en otro. Es decir, es bueno que estén todos los implicados en la seguridad, no sólo la Policía. Es bueno que estuvieran en un Consejo que pudiera regir todo esto y que, además, allí todos vieran las inquietudes y las necesidades de seguridad que existen. Y, al final, también es bueno que exista un responsable político que diga que esto, finalmente, lo aprobamos de esta u otra manera.

Los ciudadanos deben participar en la demanda de la seguridad y en la autoprotección y en poder expresarse sobre sus necesidades de seguridad. Sobre la configuración del modelo, tengo mis dudas, es decir, vuelvo al ejemplo de los médicos: si yo voy al médico, le diré los síntomas que tengo: “Mire, doctor, me duele el brazo, no puedo girarlo, no puedo doblarlo”.

Pero lo que no iré al médico es a decirle “Opéreme del tendón tal o de la rótula cual”, porque tampoco entiendo tanto. ¿Es importante que el ciudadano haga llegar todos sus síntomas a los técnicos? Sí. Cuantos más, mejor y cuanto antes, mejor, por aquello de la prevención, antes de que el mal sea mucho mayor. Pero que el ciudadano se automedique o se autocure pienso que a lo mejor no tiene los conocimientos suficientes para poder hacerlo. Por lo tanto, si el ciudadano participa directamente en la creación del modelo, o le tenemos que enseñar un montón de cosas que desconoce o realmente no estará acertando.

Pienso que, mayoritariamente, la Policía local hace tareas preventivas con los diferentes sistemas de patrullaje que tiene. Tanto en vehículo como a pie, haciendo de parejas de barrio clásicas como por otras vías que hay que incorporar, lo que hace son tareas preventivas y, después, tareas asistenciales. Es decir, evitar conflictos y evitar el deterioro de la tranquilidad de los ciudadanos es lo mayoritario. Si miramos el número de intervenciones que se realizan a nivel delincencial, son una parte pequeña de todo el trabajo que hace la Policía. La Policía, por lo tanto, asiste, asesora, previene y ayuda por encima de detener o reprimir. El problema que tiene la Policía es la dificultad para establecer una relación directa entre los resultados de sensación de seguridad y de vida tranquila y su propio trabajo. Podemos hablar intuitivamente de que a lo mejor esta ciudad es muy tranquila porque la Policía es muy preventiva, pero no encontramos todavía un índice que correlacione una cosa con la otra. Sin embargo, lo que medimos fácilmente es el número de víctimas, el número de accidentes, el número de delitos, el número de no sé qué, pero lo que no se puede medir es tan importante o más que lo otro.

La Policía debe solucionar problemas. Una Policía dedicada a reprimir es una Policía del siglo XIX. La Policía debe resolver los problemas directamente o buscando a los socios adecuados para resolverlos. El problema de la Policía es que no lo hace siempre, no siempre resuelve los problemas o consigue resolverlos. Por tanto, debería buscar métodos para

hacerlo. También debería trabajar más transversalmente con servicios de la Administración o incluso servicios privados que puedan ayudar a esa solución del problema. Eso es la tranquilidad. Eso es la seguridad: la falta de problemas.

La pregunta sobre si Badalona es una ciudad segura es compleja. Para responder si una ciudad es segura o no, tendríamos que saber en base a qué parámetros nos regimos para considerar segura o no segura. Si nos basamos desde una perspectiva objetiva, objetiva quiere decir con los hechos que se producen delictivos en la ciudad en comparación con la media, por ejemplo, que se produce en Cataluña, tendríamos que decir que sí, es muy segura, bastante más segura que la media de lo que es Cataluña. Si nos basamos en percepciones subjetivas, la respuesta es mucho más amplia porque dependerá de cada habitante de Badalona y de su perspectiva subjetiva de la seguridad de esa ciudad. No es lo mismo la realidad que tiene un vecino del barrio de Artigas que un vecino del barrio del centro de Badalona. El señor del barrio de Artigas se puede sentir más inseguro que el señor que vive en el centro o al revés, porque nos estamos moviendo en el espacio subjetivo, en la realidad subjetiva, son sensaciones que uno tiene.

Sobre quién conoce mejor los problemas de seguridad en la ciudad, yo creo que nadie está en posesión de la realidad absoluta. Es imposible que alguien sepa perfectamente y estrictamente ajustado a la realidad qué es lo que pasa. Sí que es cierto que los vecinos, porque lo viven cada día y lo ven, tienen una percepción muy realista de lo que pasa en su entorno. Pero también es cierto que los cuerpos policiales estamos en aquel entorno y disponemos de gran parte de información que, en definitiva, viene de esos vecinos. Los políticos, en la medida en que están en contacto con los ciudadanos, también tienen una parte de esa realidad. Por lo tanto, la respuesta es que nadie puede ostentar la verdad absoluta de cómo está una situación en concreto. Sí es cierto que aunque sean vasos comunicantes estos

tres factores que me decía usted (Policía, políticos, ciudadanos) no tienen el mismo peso específico. Para mí, si los pusiéramos por orden, serían los vecinos, la Policía y los políticos.

La percepción de seguridad no es la misma en función de que sea un ciudadano, un policía o un político. Igual que no es la misma para una señora de 70 años que para un señor de 25. El mayor peso lo tienen los ciudadanos, porque ellos lo viven y lo perciben a diario. Ahora bien, estamos en el ámbito de lo subjetivo. Eso se tiene que confrontar necesariamente con la parte objetiva y esa la dispone la Policía y se basa en la denuncia. Si la denuncia no existe, la Policía está ciega. La realidad que tienen los ciudadanos, los policías y los políticos puede distorsionarse de forma voluntaria. Si alguien tiene intención de distorsionarla, evidentemente que se puede distorsionar. Eso pasará en la medida en que tenga incidencia en estos tres grupos.

Como jefe de Policía, a la hora de solucionar los problemas de seguridad, confío mucho en los ciudadanos, necesariamente además. Sin la colaboración de los ciudadanos, la Policía está vendida, no tiene futuro. Los ciudadanos solos no pueden. Entonces, creo que es un compendio entre ciudadanos y Policía. Los políticos tienen que ser una reafirmación de esa voluntad, de esos dos factores que he dicho antes. O sea, en la medida en que vayamos todos a una, se conseguirán más fáciles los objetivos que se planteen. En la medida en que uno de estos tres factores vaya en línea contraria, todo se complica mucho.

La Policía puede solucionar algunos problemas de seguridad. Al solucionarlos, podemos entender que los puede solucionar de una forma definitiva o los puede solucionar de una forma temporal. Muchos de los hechos delictivos que se producen son cíclicos y lo que hace la Policía es que sean esos periodos mínimos o minimizarlos al máximo o intentar que no se produzcan. Pero cualquier sociedad, en el momento actual, lleva asociada una parte de hechos delictivos por la simple convivencia de las personas. En la medida en que la actividad

de la Policía sea más eficaz y se colabore mucho con la ciudadanía, esos problemas de seguridad o de delincuencia se pueden eliminar o minimizar mucho.

Cuando estamos hablando de los tres factores —ciudadanía, Policía y políticos—, dentro de cada uno hay diferentes variables que hacen que la combinación de estos sea mucho más eficaz o lo sea menos. De poco sirve una ciudadanía muy colaboradora y muy próxima a la Policía si la Policía no tiene los recursos suficientes para dar respuesta. De poco sirve una Policía muy potente con una ciudadanía muy colaboradora si los políticos están por otras cosas y no por la problemática que puede haber. Quiero decir que dentro de cada uno hay diferentes apartados que hacen que el resultado sea distinto. Tampoco sirve de nada tener una Policía muy potente, unos políticos muy dedicados a solucionar este tipo de problemas y que la ciudadanía esté totalmente de espaldas a la Policía y a los políticos. No funcionaría en absoluto.

Una cosa es que el ciudadano esté seguro y otra que se sienta seguro. Es distinto. En la seguridad, entran muchos más actores. Por ejemplo, tengo una plaza y, en esa plaza, se concentran unos jóvenes que a lo mejor fuman porros. El hecho de que se concentren, nosotros podemos, como Policía, comprobar que efectivamente no hay ninguna ilegalidad. Por tanto, los ciudadanos allí están seguros, pero no se sienten seguros. Si, además, esa plaza está sucia, no está iluminada, etc., ese sentimiento de inseguridad aumenta. En consecuencia, cuando hay algún problema donde se junta un problema objetivo y otro subjetivo de seguridad se tienen que tratar por separado. Primero, tratar el problema objetivo (hay que eliminarlo o minimizarlo) y, después, tratar el problema subjetivo. No puedes tratar los dos a la vez. En pocas ocasiones, se puede hacer eso. Hemos tenido casos, en otros municipios, donde había un grave problema de inseguridad percibido por los ciudadanos y, cuando mirabas exactamente lo que pasaba en aquel barrio, veías que era todo lo contrario: no había incidentes o no se denunciaban, que puede ser otra posibilidad. Pero, en principio, no había o

tampoco había actuaciones nuestras. Empiezas a analizar por qué la gente se sentía insegura: porque había muebles tirados por la calle, estaba sucio, sin luz, oscuro. La gente, cuando iba por la calle, tenía miedo. Se planteó una acción conjunta de mayor presencia policial donde también intervinieron muchísimos más actores, actores del servicio del ayuntamiento, de movilidad, limpieza, iluminación, y se acabó el problema de inseguridad.

Sobre si el estado del entorno es un indicador de posible conflicto, no sé si existe una relación tan directa como para decir que un indicador de posible conflicto es la suciedad, el grado de alumbrado público o el aparcamiento irregular, es decir, pasar de una situación, de unos indicadores, que te den como resultado un conflicto. Pero es cierto que determinados aspectos de estos que estamos hablando lo que sí pueden acabar es con este sentimiento de inseguridad. Y este sentimiento de inseguridad normalmente lo que trae asociado es que haya un cierto conflicto. Afecta más a la percepción que a la realidad.

La Policía no actúa todo lo rápido que desearíamos porque nosotros quisiéramos estar no después de que se haya producido, sino antes de que se produzca. Evidentemente, esto es imposible. Por tanto, se intenta buscar los mecanismos más adecuados para que el tiempo de respuesta sea el mínimo posible. Nosotros ahora nos estamos moviendo en una respuesta de unos diez, once, minutos de media. Eso no quiere decir que no haya respuestas que en un minuto o dos minutos ya se den y otras que, a lo mejor, tarden un poco más. En la medida en que nosotros podamos conseguir que ese tiempo de respuesta sea menor, las cosas se verán de una forma distinta. Lo mejor es estar antes de que se produzca un conflicto para que no se produzca. La Policía, actualmente, ya está trabajando así. Nosotros ya hace mucho tiempo que estamos trabajando así. Lo llamamos “trabajar de forma proactiva”. En la medida en que nosotros trabajemos así, lo que estamos haciendo es minimizar al máximo las incidencias o las urgencias que se produzcan. El hecho de que, como policía, trabajes antes de que se

produzcan los problemas, para intentar que no se produzcan o que se produzcan de la forma lo menos lesiva posible, garantiza que después no tengas grandes problemas de reacción o problemas más graves.

Para conseguir reducir el tiempo de respuesta, la mejor solución sería una combinación de varios factores. El de las nuevas tecnologías es evidente. Cuantas mayores posibilidades tecnológicas tengamos, más nos va a facilitar el hecho de poder dar una respuesta más rápida. Pero es evidente que, además, esto tiene que ir asociado con presencia física. Hoy por hoy no se concibe otra fórmula. El policía tiene que ser una persona. No sé en el futuro que será. Pero hoy por hoy incluso hay proyectos fuera de España de policías que llevan un siguin y una cámara incorporada en el casco y lo que están filmando está constantemente conectado a la central. Esa persona prácticamente lo que está es llevando toda la organización consigo y, por tanto, las respuestas son rapidísimas. Tiene un ámbito pequeño de patrullaje y esto lo que garantiza es que la respuesta es mínima.

Respecto a la pregunta de si la Policía, de forma general, actúa antes o después de que suceda un conflicto, hace mucho tiempo atrás, la Policía simplemente era de reacción. Había un problema, llegaba la Policía y se acabó. Fruto de ir evolucionando, tanto a nivel europeo como nosotros también, en el caso de los Mossos d'Esquadra ya hemos nacido, hemos crecido en la interpretación de que la Policía no es simplemente reacción, sino que tiene que trabajar de una forma proactiva. En la medida en que, como Policía, trabajas antes de que se produzcan los problemas para intentar que no se produzcan o que se produzcan de una forma lo menos lesiva posible, garantizarás que después no tengas grandes problemas de reacción o problemas más graves. Y esto por ahora está funcionando muy bien. Nosotros lo llamamos "Policía proactiva". Eso implica varias cosas: implica una proximidad a la ciudadanía. Este modelo no se puede llevar a cabo si no estás constantemente en contacto con la ciudadanía. Antes, cuando era simple reacción, no tenías que hablar con las fuerzas policiales porque,

cuando había follón, iban, repartían, se solucionaba el follón y fuera. Pero esto ha cambiado y ahora se trabaja muchísimo con asociaciones de vecinos. Se trabaja con grupos de riesgo (jóvenes, mayores, mujeres) para, primero, captar cuál es la problemática real y, segundo, buscar las fórmulas para que, si se tienen que generar problemas, sean los menos posibles.

De si la Policía debería actuar antes o después del conflicto, creo que el concepto de Policía abarca los dos aspectos de actuación policial. Pero el policía tiene que intentar actuar antes para que no se produzca el conflicto o que, si se produce, lo haga de la menor manera posible. Pero no solo el policía. Esto es una filosofía. No es una directriz policial. Es una filosofía de funcionamiento, de interrelación, entre el organismo policial, el político y la ciudadanía. No únicamente la Policía tiene que actuar antes, sino los servicios sociales, los servicios del ayuntamiento y los servicios de la Generalitat. Deben actuar antes para intentar captar el problema, intentar solucionarlo y que no tenga consecuencias peores. Ahora bien, si se produce el problema, es evidente que, necesariamente, ahí sí que tiene que intervenir la Policía. Pero hay que delimitar el papel de la Policía. La Policía no es la solución para todo. Entonces es muy importante saber qué papel tiene que jugar la Policía y qué papel tienen que jugar otros actores.

La Policía cada día tiene más herramientas para analizar la prevención. Esto ha costado bastante porque el hecho de trabajar de una forma proactiva quiere decir estar informado, quiere decir tocar los problemas de forma incipiente, antes que se produzcan, con lo cual quiere decir conocimiento de las cosas y contacto con las zonas que pueden ser problemáticas. Por tanto, la Policía tiene que tener información y tiene que disponer de esa información, cosa que a lo mejor tiempo atrás era impensable; pero ahora sí es necesario. La Policía sí tiene que saber, por ejemplo, cuáles son las víctimas de violencia de género a las cuales se tiene que hacer un seguimiento para que no haya más delitos asociados a esas

personas. Y eso es trabajar antes: intentar que la persona esté tranquila, esté segura, pero a la vez mantener ese contacto que permite una respuesta rápida.

Uno de los principales indicadores de prevención es saber identificar los grupos de riesgo. A lo largo del tiempo pueden ir cambiando, pero tampoco son cambios muy rápidos y bruscos. En todo caso, serán cambios que van despacio y que se pueden detectar fácilmente. Ahora grupos de riesgo importantes son los menores, la gente mayor y las mujeres. Tenemos bastantes en la medida en que creemos que pueden serlo por las circunstancias que sean o porque ya han sufrido ciertos delitos o ciertos actos que los convierten en un factor de riesgo o un sector de riesgo. Ahora con las nuevas tecnologías, por ejemplo, ya no son, simplemente, los menores o jóvenes que se mueven en las discotecas. Por ejemplo, nosotros hacemos charlas en centros educativos destinadas a que los menores sepan los riesgos que hay a la hora de trabajar con ordenadores, redes sociales, etc. Eso hace cuatro días ninguno lo pensaba. Por eso tienes que estar un poco al caso. Creo que haría falta una mayor conexión con la universidad en el estudio de la seguridad. A veces, vamos un poco con el paso cambiado.

Es difícil que la oferta de seguridad se ajuste a la demanda. La Policía siempre estará criticada tanto si está como si no está. A veces nos hemos encontrado en situaciones en que se ha demandado presencia policial y, cuando la has ofertado o se ha producido, lo que hemos generado es una situación de crítica. “¿Por qué? ¿Qué pasa? ¿Has visto? Están por aquí porque hay mucho follón”. Es bastante complejo poder asociar de forma clara esa demanda con una respuesta adecuada. Dicho eso, normalmente lo hacemos, intentamos valorar cuál es la demanda que hay. Esto se tiene que ir valorando constantemente con diferentes indicadores -a través del contacto formal, con los vecinos y entes representativos de estos vecinos, y del informal, con un contacto espontáneo- y, además, reforzado por datos objetivos. Con todo eso, puedes hacerte una idea de cuál es la demanda. Una vez tienes

identificada la demanda, tienes que identificarla exactamente para acotarla perfectamente. No te puedes quedar en decir “Es que aquí nos sentimos inseguros”. Hay que analizar el porqué de esa demanda y, en la medida en que seas capaz de identificarla, podrás encontrar una solución más adecuada. A veces es sencillo, pero a veces es muy complicado porque estamos hablando de sensaciones. Yo he estado, por ejemplo, haciendo una charla a todo un pueblo entero porque estaban sumamente asustados y no habían tenido ni un robo de domicilio. Pero todos estaban agobiadísimos de los robos en domicilio. Hay que saber exactamente cuál es el problema para buscar la solución adecuada y, una vez hayas podido identificar el problema y acotarlo, hay que buscar, a través de los medios de que dispones, la solución más idónea, que no siempre es la que puede gustar más a quien la pide.

Tenemos que analizar la percepción y hay que hacerlo necesariamente. No nos podemos quedar en la superficie. Tenemos que saber, exactamente, por qué aquella persona se siente insegura. Es un análisis de persona por persona. Es intentar identificar, cuando hay un colectivo que te plantea un problema, por qué te plantea ese problema. Una vez lo he entendido, vamos a buscar la solución más adecuada. A veces sí que tienen un problema, hay un aumento de robo, por ejemplo, pero además has identificado que hay un problema generalizado de sensación de inseguridad. Pues las dos cosas a la vez es muy difícil trabajarlas, es bastante complicado. Aquí lo que se puede hacer es, primero, trabajar el problema objetivo para minimizarlo o eliminarlo y después trabajar la sensación de seguridad. ¿Por qué? Porque uno es, por ejemplo, trabajar de paisano, que la ciudadanía no lo va a ver para coger a los malos. Y una vez estos malos han sido cogidos y, por tanto, has quitado el problema objetivo, hay que trabajar de uniforme para que te vean y recuperar aquella confianza y aquella seguridad. A veces no se puede trabajar las dos cosas a la vez.

Sobre la formación policial, si usted viera el temario de un policía, podría alucinar porque a veces parece que se le pide que sepa de todo y en la medida justa. Eso es muy complicado y, además, en situaciones de tensión. Es muy difícil. Ahora bien, hay culpables de esto. La Policía es un servicio de 24 horas, 365 días al año y, a veces, ciertos aspectos que se producen en la sociedad, que tendrían que tener una respuesta no policial, acaban siendo policiales. Y eso a la Policía la lleva a entrar en terrenos que, a lo mejor, no son suyos, pero que con el tiempo acaban siendo suyos. ¿Por qué? Porque si usted dice “defíname las funciones de la Policía”. Es muy difícil responder a esa pregunta, porque las funciones de hoy no son las mismas que había ayer ni serán las mismas que habrá mañana, porque la Policía está inmersa en una sociedad y esa sociedad es la que configura esas funciones. En la medida en que las necesidades de servicios que tenga esa sociedad se vayan cubriendo, la Policía tendrá más definido su espacio. En la medida en que esas necesidades no se vayan cubriendo y haya problemas que necesitan respuestas y no haya nadie para darlas, la Policía se convierte en el último ratio. Es decir, adónde puedo ir si tengo este problema y nadie me está dando solución: a la Policía.

El hecho de que haya un exceso de oferta y demanda lo que obliga es a tener cada día a la Policía más formada en casi todo, con lo cual eso tiene un precio a pagar. No son superhombres, no son supermujeres y, por tanto, lo que ganas por un sitio lo pierdes por otro. No eres tan especializado en según qué cosas y, a lo mejor, sí tienes más conocimientos genéricos. Es bastante complicado definir qué es lo mejor. En cualquier caso, ese es un aspecto en cuanto a dar una respuesta adeudada. El otro es a nivel de efectivos y a nivel de recursos. Lo peor para una organización policial son las puntas de peticiones, porque desvirtúan o te complican mucho la gestión. Si estás en un colectivo en que, más o menos, sabes que con esos recursos que tienes vas haciendo, entonces no existe demasiado problema.

El problema es que ese colectivo, de vez en cuando, tiene una punta superior o inferior, con lo cual estás utilizando más recursos de los que necesitas.

La organización política condiciona la oferta policial porque todo lo que pueda hacer que una cosa se vea en unas dimensiones o se vea en otras, y eso lo puede hacer cualquiera que tenga poder para hacerlo, condiciona la capacidad de respuesta y, por tanto, los recursos que se tienen que usar para esa respuesta. Un hecho concreto se puede interpretar de muchas maneras posibles. Por ejemplo: los medios de comunicación pueden prescindir de un hecho, con lo cual aquello no te genera ningún problema, siendo a lo mejor un problema grave. Al contrario, un problema muy simple al que los medios de comunicación le dan bombo y platillo se puede convertir en un grave problema. Al contrario, un problema muy simple al que los medios de comunicación le dan bombo y platillo se puede convertir en un grave problema. Eso es muy complicado. Aquí sí que entramos en un terreno complicadísimo, porque, si alguien dice “Yo tengo derecho a informar”... Hombre, sí. Pero a veces, si se informa de una manera o se informa de otra, genera una cosa o genera otra. Es complicado. La organización política está con mucho cuidado sobre lo que puede salir en los medios de comunicación. Lo que pasa es que se presupone un acto de responsabilidad por parte de políticos, medios de comunicación y policías, una responsabilidad de intentar ajustar las cosas a la realidad objetiva; si no, mal vamos.

Creo que no es posible que la respuesta de seguridad satisfaga la necesidad particular de los ciudadanos. Se podría hacer, pero sería tan costoso... Inclusive en un Estado de derecho, como estamos ahora, es prácticamente imposible. Por eso está la seguridad privada. La seguridad privada no deja de ser un complemento de la seguridad pública. En seguridad pública, si alguien quiere pretender estar seguro en todos los espacios de su vida, es imposible. Tendríamos que tener un policía en cada puerta de cada casa, en cada puerta de

cada negocio, y, aun así, tampoco sería posible. Aquí juega un papel importante la seguridad privada. Aquí entraríamos en aquel dilema de decir: “Tan solo podrán conseguir esto los que se la puedan pagar”. Pero está montado de esta manera. También es verdad que hay ciertos aspectos de la sociedad que, por su actividad (tipo discotecas, partidos de fútbol...), generan inseguridad y, por tanto, también es bueno que haya una parte de seguridad privada, que tú como seguridad pública puedas decir: “Tú estás generando conflicto con tu actividad, pues busca soporte de seguridad privada para que esto se minimice al máximo y no utilices mis recursos”.

La única fórmula para que la oferta y la demanda coincidan lo más posible es la transparencia, el contacto y una buena capacidad de análisis. Esto también lleva asociado que puedas disponer de recursos, etc., pero creo que esto es consecuencia de, primero, tienes que poder contactar, que no hay engaño entremedio, porque a veces este contacto que intentamos buscar es condicionado. Hay gente que responde a intereses varios y te explica cosas o te dice cosas que no se ajustan a la realidad porque le interesa a él. Y es otro análisis que a veces tenemos que hacer. Cuando alguien viene y me explica que tiene un problema de seguridad, lo primero que tengo que analizar es: “¿Qué problemas tienes? Te creo. Pero ¿podría ser que hubiera algún interés en que tú me dijeras eso?” Esta pregunta siempre me la tengo que hacer. ¿Por qué? Para saber, exactamente, dónde quiere llevarme esta persona o este colectivo. Y eso se puede entender perfectamente. Me puede venir un colectivo denunciándome no sé qué y resulta que es la competencia, por ejemplo, cuando él está haciendo lo mismo. Por lo tanto, si hay transparencia o sinceridad y hay esa confianza que permita el contacto y puedas analizar perfectamente lo que hay, creo que, sin estar al 100 % seguro, es cuando se ajustaría más la demanda a la respuesta, siempre y cuando dispusieras de los recursos necesarios. Si puedes analizar y conseguir detectar el problema de forma clara, la respuesta siempre es eficaz.

Respecto a la pregunta de si las políticas de seguridad pretenden dar respuesta a las soluciones particulares de los ciudadanos u ofrece una seguridad global para todos, creo que va por fases. Las políticas de seguridad lo primero que buscan es dar una seguridad genérica. El segundo peldaño es intentar, en la medida en que se pueda, una vez se ha conseguido más o menos que esa seguridad genérica esté implantada, que cada vez los individuos también se sientan seguros. Y aquí sí que entras en un terreno muy complicado. Aquí es un terreno muy complejo porque cada ciudadano va asociado a una problemática muy concreta y compleja de seguridad. No es lo mismo el empresario que tiene unos problemas de seguridad importantes que la señora María, cuyo único problema de inseguridad es que hoy le puedan robar el colgante que lleva cuando va a comprar el pan. No es lo mismo, pero sí que se intenta llegar a ellos. La intención está. El problema es que a veces no se llega. Pero en las políticas de seguridad está primero un mínimo de seguridad colectiva y, sobre todo, bajar a buscar la seguridad de cada persona.

Sobre si las políticas de seguridad ideales o más eficaces serían aquellas que dieran respuesta a la demanda particular o a la demanda global de seguridad, creo que no se puede separar. Es muy difícil poder separar una cosa de la otra. Van inevitablemente asociadas aunque las políticas de seguridad puedan hacer que basculen de un lado para otro. Si cada persona se sintiera más segura colectivamente, se tiene que sentir más segura individualmente. Me cuesta bastante entender que haya una sociedad en que, como individuo, te sientas muy seguro pero, en cambio, colectivamente no te sientas seguro. Me cuesta bastante entenderlo porque son vasos comunicantes. Al revés sí puede ser: que colectivamente tengas una imagen de seguridad, pero no individualmente. Esto sí.

El ciudadano, cuando va a la Policía, busca que se le solucione su problema. Esto es la norma general. De cada cien ciudadanos que entran por esta puerta, noventa y ocho vienen

por un problema personal. Ahora bien, muchas veces, ese problema personal va asociado a un problema genérico. Y a veces hay tendencia a decir: “Es que a mí me ha pasado esto, pero no soy yo solo al que le ha pasado, ha sido a este, al otro”. Y se intenta convertir en general para motivarnos más cuando no hace falta. Nosotros ya estamos motivados. Pero me imagino que lo que se quiere es que el argumento sea más contundente. También es verdad que hay mucha gente que entra por esta puerta y no entra, exclusivamente por un problema personal (asociaciones, gente que se preocupa por los demás, etc.). Lo que pasa es que esto no es lo que atendemos habitualmente.

Sobre quién decide el modelo de seguridad, creo que la ciudadanía, a la larga, acaba definiendo cómo quiere que sea y a veces va bastante unido a la perspectiva policial. La organización policial, a veces, lo que hace es detectar situaciones que la ciudadanía está demandando y a las que la Administración no está dando respuesta. Y el político lo que hace, o lo que tendría que hacer, es reflejar eso de una forma coherente. No puede ser que la sociedad vaya demandando cosas que no se puedan dar ni la Policía vaya diciendo cosas que no se pueden hacer. Entonces, aquí el político juega un importante papel para que haya una coherencia entre esa demanda y la respuesta que tiene que dar la Policía. Eso va en función de cómo quieres que sea esa Policía dentro de esa sociedad y eso pasa, necesariamente, por los políticos hoy por hoy.

El nexo de unión entre la demanda, a través de los ciudadanos, y la oferta, a través de la organización policial, sería la organización política. El político tiene que saber lo que está pasando e intentar dar respuesta y, si esa respuesta pasa porque policialmente se tiene que tratar de una forma distinta una cosa o se tiene que hacer algo nuevo, pues tendría que hacerse, si es que se cree que se tiene que hacer. Pero también es cierto que a veces la política, eso nos pasa incluso a la organización policial, puede estar en un limbo, en una situación en que no sabemos realmente lo que está pasando. Y esto ha pasado. Yo lo he

vivido. Yo he estado trabajando en la calle, teniendo contacto con diferentes sectores de la sociedad y hablar después con el político y decirle: “Oye, es que tenemos ese problema ahí”. “¿Sí?”. “Sí. Hay un problema gravísimo”. Con el agravante, por ejemplo, de que los medios que tenemos para abordar ese problema no sirven. Con lo cual, lo que estamos haciendo es favorecer que ese problema crezca cada día más. O se busca una respuesta política con un nuevo decreto, con una nueva ley, con una nueva interpretación, con medios, con lo que sea, o hay que asumir que ese problema crecerá.

El modelo de seguridad debe estar de acuerdo con lo que la sociedad demanda. Los ciudadanos dicen lo que quieren, el político hace el marco de funcionamiento y, luego, quien tiene que trasladar ese modelo a la calle para dar respuesta a los ciudadanos sería la organización policial. Eso es evidente. Pero, por propia iniciativa, la organización policial no tiene capacidad de decisión o de cambiar. Lo que sí puede hacer la organización policial es detectar situaciones nuevas o variantes que se hayan producido y, entonces, transmitirlo. Ha de decir: “Político, que estás ahí arriba, entérate de que está pasando esto y no se ajusta ni a la normativa ni a los medios que tenemos”. Entonces ellos han de analizar, han de contactar con la sociedad y buscar la fórmula adecuada. Si esto no es así, se pueden producir situaciones muy complejas.

Respecto a si la Policía sería una correa de transmisión entre ciudadanos y políticos, esa correa de transmisión iría en los dos sentidos, porque en un solo sentido no estaríamos hablando de un Estado de derecho. Quien realmente decide es el estamento político, que es el que marca las directrices, ya que en el Estado de derecho en el que estamos es inevitable. Nos basamos en la ley. ¿Y quién hace las leyes?: el político, en base a las peticiones de la sociedad.

Los ciudadanos deben participar en el diseño de seguridad. De hecho, hay mecanismos para que participen. La ley de seguridad pública contempla la participación ciudadana y, por tanto, tienen voz y, en ocasiones, voto y eso configura el funcionamiento.

Sobre quién debería decidir respecto al modelo de seguridad, a lo mejor tendrían que ser, podrían ser, profesionales. No me atrevo a decir tecnócratas. Pero a lo mejor tendrían que ser expertos y que su única influencia fuera encontrar la solución más correcta y que no hubiera otras variables que influyeran. Pienso que deberían tener un papel importante. Los ciudadanos también podrían participar en ese modelo de seguridad. Hoy por hoy, existen mecanismos de participación ciudadana municipal, porque se piensa que es una cuestión de todos, pero la última palabra la tiene el político.

Respecto al modelo de seguridad actual, estamos haciendo un cambio que cuesta bastante. De hecho, llevamos unos años ya haciéndolo, pero veremos cambios aún mucho mayores. Aún estamos trabajando problemas del siglo XXI con mentalidades del siglo XX y esto tiene que cambiar forzosamente porque, si no, estás condenado al fracaso seguro. Pero, aparte de eso, el problema es que lo que nos rodea no está quieto. El problema es que nosotros vamos haciendo este cambio tranquilo y lento cuando lo que está rodeando esto va cambiando rapidísimamente. Entonces vamos un poco con el pie cambiado en el sentido de “Bueno va”, pero es que ya tienes otra situación compleja y nueva delante de ti.

Lo que se debería revisar en el modelo de seguridad para adecuarlo a la situación del siglo XXI sería que la noticia llegue antes a YouTube que al propio policía y esto no lo puedes cambiar. El Twitter, el Facebook, nos sobrepasa a todos. He estado en situaciones, en dispositivos policiales, donde todo el mundo que estaba por allí tenía más información que yo. Son situaciones que no se pueden cambiar y lo que debemos hacer es adecuarlos a ellas y ser lo suficientemente ágiles y buscar fórmulas para no quedarnos desfasados. Debemos saber convivir con esa situación, saber que esto se va a producir, que esta información va a salir de

forma inmediata y aprender a trabajar de esta manera. Eso no es fácil porque a veces hay situaciones policiales donde lo peor que hay es esa inmediatez; pero a veces también es bueno policialmente hablando. Hay que buscar el equilibrio. Si esto lo trasladamos unos años atrás, pasaba lo mismo. Si sale en el periódico o no sale, cómo sale o deja de salir es el dilema de convivir con los medios. Lo que pasa es que esto ha ultrapasado los medios de comunicación y ahora es el ciudadano de a pie quien informa. Ahora hay muchas fuentes de información. Antes podías intentar combinar con contactos que pudieras tener que una investigación fuera observada con discreción porque estaba a punto de dar resultados. Esto antes te lo podías permitir porque podías intentar que se entendiera y que fuera de esta manera sin esconder nada, sino que saliera en el momento oportuno. Hoy esto es prácticamente imposible.

Nuestro modelo de trabajo no es un modelo preventivo, es un modelo proactivo. No es solo prevenir. Es trabajar en esa prevención para que no se produzca. De momento, es el modelo que mejores resultados está dando y la tendencia es esa. Cada vez más, intentaremos avanzar en todo lo que podamos. Lo que pasa es que es muy complicado, primero, por la complejidad de la sociedad, pero, aparte, por el hecho de que esto está en constante movimiento.

El futuro de la seguridad es muy complicado y complejo, porque hay sacrificios que se tienen que hacer y, si la sociedad no está dispuesta a hacerlos por ese lado, no se puede ir. Pero a veces es inevitable ir por ahí, porque de alguna manera tienes que garantizar la seguridad. Cuando yo he puesto el ejemplo de ese policía que iba con un casco que lleva una cámara incorporada que estaba conectada con la central, puede haber dos percepciones. Si la primera percepción es “¿Qué pasa? ¿Nos estarán ahora vigilando constantemente?”, malo, no tiene futuro esto. Si la otra percepción es “Hombre, lo que ganamos es eficacia, efectividad y

una respuesta inmediata y una optimización de recursos”, eso tiene un precio, tiene un precio de que ese señor no hace otra cosa que grabar lo que él ve. Estoy hablando de cámaras que lleva en un casco un policía y está grabando lo que él ve. Entiendo que es bastante complejo porque aquí se ponen en la balanza el derecho a la intimidad, la propia imagen, la discreción y el derecho a estar seguros. Es complicado. ¿Hasta qué punto alguien está dispuesto a sacrificar parte de esto para sentirse seguro?

La Policía mayoritariamente se dedica a dar respuesta a peticiones de la ciudadanía. El ciudadano necesita alguien que le transmita seguridad. Básicamente, la mayoría de servicios son de ayuda al ciudadano, ayuda que va desde al señor que le han robado, a la señora que está desorientada en la calle, a la persona que llama porque su hijo tenía que venir del cole y no ha llegado, al señor que sufre alzhéimer y no saben dónde está... y como mil casos de estos. Y cada día la Policía está más para estas cosas que para otras. Es más asistencial que de seguridad, pero intentamos que esas dos cosas se junten.

Estamos ante un modelo diferente al de hace mucho tiempo atrás. La pregunta sobre qué debería ser la Policía y si este es el modelo a seguir es la pregunta del millón de pesetas o del millón de euros ahora. ¿Usted cómo cree que debe ser la Policía de aquí a algún tiempo? Esta pregunta es muy difícil de contestar. No sé cómo será Badalona dentro de 20 años. Quien dice Badalona, dice Cataluña y dice España. Y, en base a eso, la Policía tendría que ser un reflejo de aquello. Por tanto, se me hace difícil especular sobre cómo tendría que ser. Otra cosa es cómo quisiera yo que fuera, pero también es lanzarme al precipicio porque, al no saber cómo será la sociedad, puedo equivocarme mucho. Lo que sí creo es que a la Policía no se la puede cargar indefinidamente de todo aquello que demanda la sociedad, porque entonces lo que estamos haciendo es desvirtuar la función básica de la Policía, que es transmitir seguridad. Porque entonces hacemos muchísimas más cosas. Eso quiere decir que se interprete claramente cuáles son las funciones. Aunque haya demandas nuevas y tengamos

que adaptar a la Policía a esas demandas, siempre hay que intentar acotarlas. Y si esas respuestas se pueden dar desde otros actores, que las den y que la Policía se quede con su función. Le pondré un ejemplo para acabar: el tema de la mediación. Todo el mundo interpreta que la Policía tiene que mediar y yo también. Defiendo que la Policía tiene que mediar, pero la Policía tiene que mediar hasta un punto. ¿Por qué? Porque tiene que haber profesionales de la mediación; porque la Policía puede entrar a mediar y lo hacemos constantemente cuando hay un conflicto entre vecinos. Pero la Policía no puede quitarse el uniforme y convertirse en un mediador porque está sujeto a la ley. La mediación siempre lleva la renuncia de alguna de las partes o de las dos partes y, cuando una de las partes proponga, para solucionar el conflicto, ciertas cosas que no se ajusten adecuadamente a la ley, el policía no podrá mediar. Por tanto, al policía no se le pueden pedir ciertas cosas. Media en la medida que pueda, pero hasta un punto. Si hay un conflicto endémico, entonces hay que buscar profesionales de la mediación que trabajen ese conflicto. No puede ser que la organización o la Administración piense: “Esto ya lo arreglará la Policía”. No. Eso no es un problema policial.

La seguridad es cosa de todos, no es de la Policía. Cuando vamos a hacer discursos o charlas a todos lados, una de las primeras cosas que decimos es que la seguridad es cuestión de todos. Yo a usted le puedo venir a explicar cuáles son las medidas más adecuadas para que se sienta más seguro y esté seguro, pero como usted no cierre la puerta de casa, ¿qué hacemos?

El futuro de la Policía está estrechamente ligado al futuro de la sociedad. Por eso, decir cómo debería ser la Policía dependerá de cómo será la sociedad.

En este momento, Badalona es una ciudad segura no solo a nivel personal, sino por lo que recibo de la ciudadanía. Cada semana tengo por costumbre, desde hace ya años, visitar los barrios y hacer la atención directa en el barrio. Cada semana hago una atención en los barrios para ver cuál es la problemática en estos sectores de la ciudad y lo que me llega es una sensación, desde el punto de vista de la seguridad, y me imagino que hablamos de los mismos términos de seguridad, de ciudad segura. Otra cosa son los problemas que puedan generar cosas que seguro que saldrán en esta conversión, pero seguridad, en principio, sí.

Respecto a la pregunta de quién conoce mejor los problemas de seguridad en la ciudad, supongo que, por razones de proximidad, primero, sería la Policía. Otra cosa es la visión que pueden tener ellos sobre el concepto seguridad y, por supuesto, la ciudadanía. Y los políticos me imagino que en un tercer grado.

Posiblemente, las percepciones de seguridad que tienen la Policía, el ciudadano y el político no coinciden porque, desde el punto de vista de la ciudadanía, la seguridad tiene connotaciones más complejas, como pueden ser las relaciones de vecindad, que desde el punto de vista de la seguridad, entendida como reglamentada, eso no es un concepto de tipo penal. Sin embargo, para la ciudadanía, el hecho de tener unos vecinos que te pueden generar una molestia durante horas y horas en la noche genera inseguridad en la parte más íntima, que es tu propia estructura familiar y, en ese punto, sí que diría que en algunos sectores de la ciudad la inseguridad se vive. Pero es un tipo de inseguridad, con una gran reserva, desde el punto de vista administrativo. No coincide en absoluto con la que tiene el político. Creo que la percepción podría estar distorsionada y que la lejanía de una situación nos da una cierta visión. Cuanto más lejos está una situación compleja, menos se conoce, menos se vive y

puedes opinar desde la teoría y no desde esa práctica más de proximidad. El más cercano al problema es el ciudadano y el más alejado continúa pensando que es el político.

Como defensor del pueblo, a la hora de confiar más para solucionar los problemas de inseguridad en la ciudad, para mí tiene que ser una mezcla: la suma de las diversas percepciones que me puedan aportar tanto los cuerpos de seguridad como los políticos y la ciudadanía.

La Policía no soluciona los problemas de seguridad. La Policía reprime los problemas. Los problemas se pueden solucionar desde un trabajo previo, un trabajo de educación, un trabajo que no corresponde, en principio, a la función de la Policía. No lo soluciona, posiblemente, por concepto. La finalidad de una Policía agrada o no es la represión. La contención o represión es la finalidad de cualquier cuerpo policial ahora y hace mil años. La educación, el cambio de mentalidad, en principio, no creo que corresponda a los cuerpos de Policía.

La labor de la Policía debería ser de contención y represiva. ¿Cómo debería ser? Posiblemente, esta es su función y no debería ser otra. Es la que le corresponde. Otra cosa es cómo se realiza, con mayor o menor contundencia. A partir de aquí, se abre otro campo, pero creo que la función de la Policía es esta. Entenderla de otra forma, posiblemente, es cambiar, es modificar lo que realmente se puede esperar de un cuerpo, en este caso, como el de la Policía. La esencia de la Policía es la represión o la contención, si se quiere, para evitar connotaciones más dolorosas.

Sobre qué medidas se deberían adoptar para que los ciudadanos tuvieran una mayor sensación de seguridad, creo que, en este momento, una respuesta de blanco o negro es compleja si no se añaden variables como la del momento que estamos viviendo. Cuando resulta que uno no tiene, siempre puede considerar que los demás tienen más y en ese

momento es cuando se empiezan a complicar las cosas. Cataluña ha sido siempre una zona, un país, de recepción. En este momento, mucha gente no se acuerda de hace 50 años sus padres o sus abuelos llegaron aquí para intentar mejorar sus vidas. Y las personas que están llegando hoy de otros puntos del planeta llegaron y llegan con la misma necesidad y con la misma filosofía. Lo que posiblemente ha cambiado, en medio siglo o más, son las connotaciones generales de espacio, y hace que se estén generando unas confrontaciones entre poblaciones absolutamente desequilibradoras para lo que es la paz en un barrio o en una ciudad o en un país y, desgraciadamente, esto no apunta a una solución fácil porque el mercado es el que es. Una forma de sentirse más seguro sería fomentar la integración o la convivencia. Pero la integración tiene que ser las dos partes que estén de acuerdo en integrarse. Integrarse significa que nos ponemos de acuerdo en una serie de pequeñas cosas comunes sin necesidad de renunciar a grandes cosas. Forzosamente tendrán que entrar las personas que llegan, como las que llegaron, en una convivencia de equilibrio. Hay que fomentar el conocimiento de las dos poblaciones que así como antes, hace 50 años, eran del mismo país o de partes del mismo Estado, en este momento no. Estamos hablando de gente que nos llega de la otra punta del mundo con una cultura distinta y con una forma de entender la relación distinta. Es muy complicado.

Es más importante el conocimiento mutuo y no que haya más Policía en la calle. La presencia de la Policía tranquiliza a unos y complica a otros, y radicaliza la actitud de esos otros. Forzosamente, la convivencia es la base. Yo entendería un trabajo de permeabilidad entre las dos culturas. En este caso, una de esas dos culturas es plural porque dentro de ese paquete también hay subculturas con unas particularidades que no son comunes a ese grupo de gente que ha llegado hace relativamente poco y que continúa llegando.

La base de la seguridad radica en un trabajo social más que en poner más Policía o mejorar la limpieza o el alumbrado. Estoy absolutamente convencido de que no haremos

nada sin el trabajo social. Al contrario, radicalizaremos la situación porque siempre habrá unos que, desde el punto de vista de la otra parte de observación, estarán mejor tratados, y la balanza se va a romper y se terminará rompiendo.

Hace un tiempo, como Síndic, recibía muchas más quejas de ausencia absoluta de presencia policial. Decían: “Salimos y nunca vemos a un guardia. Llamamos y no vienen. Cuando vienen, es tarde”. Últimamente, esto ha cambiado. Fíjese que no digo “ha mejorado”; digo, simplemente, “ha cambiado”. Parece ser que la respuesta es mucho más rápida en este momento, pero yo no sé si esto liga un poco con el bloque anterior. Es decir, más presencia policial sí que la hay, en este momento, en la ciudad. Sus actuaciones son mucho más inmediatas y el grado de satisfacción, de esa parte de la población, que es la requirente, la que llama, es mayor. A la otra parte deberíamos preguntarle. El que sea positivo o no dependerá. No creo que haya respuestas en blanco o negro; dependerá siempre de cómo se analice la situación. Si yo tengo ese problema a cinco kilómetros de mi casa, será un problema menor. Si yo vivo en ese punto de conflicto vecinal y estoy requiriendo la presencia de la Guardia Urbana porque son las cuatro de la mañana y el vecino está de fiesta y no puedo dormir, su presencia rápida para mí será satisfactoria. Para mí será un mal menor y el que vive lejos lo puede llegar a vivir como un: “sí, pero...”. Es positivo que la Policía responda de forma rápida cuando es requerida, ya que es un servicio público.

Normalmente, la Policía siempre es reactiva, más que proactiva. Posiblemente, una de las funciones que alguien puede esperar de la Policía sería el ser más proactivo, pero eso entra con lo que hablábamos hace un momento: con un trabajo más de educación, de cambio de visión y no sé si corresponde exactamente a la Policía. La Policía continúa pensando que es más reactiva.

Respecto a si lo ideal es que la Policía actúe antes o después de que suceda un conflicto, sería intentarlo evitar. Las medidas preventivas serían las ideales. En esta ciudad, tenemos o teníamos una unidad llamada de convivencia de la Guardia Urbana, cuya finalidad era intentar tranquilizar los ánimos de las dos poblaciones, la que recibe y de la que llega, dándoles información para evitar que la cosa vaya a más. Es decir, aquí sería proactiva la función de esta Policía local. En este momento, no sé si continúa funcionando exactamente igual o está más por funciones de carácter administrativo o sancionador y han perdido esa función más educativa.

No sé por qué la Policía no actúa antes de que suceda el conflicto. Debería usted preguntarlo directamente a los responsables de Guardia Urbana. Imagino que pueden hablar desde una falta de dotación de cuerpo, de la finalidad de la propia estructura policial si se ajusta o no a su función o lo que se espera de ella, a la forma en que el político entiende cómo deben actuar sus cuerpos de seguridad. Imagino que las variables pueden ser varias. La Policía está preparada para resolver los conflictos si son de tipo reactivo; si son de tipo proactivo, imagino que todavía no.

Sobre la pregunta de la necesidad de una mayor relación entre la Policía y la Universidad, la cultura es una herramienta no lesiva, en principio, que debería estar en todos los botiquines de trabajo. En este caso, la Policía, por supuesto, debería estar con mucho más permeabilizada de pensamiento reflexivo que, desde la universidad, se puede dar para aportar esas herramientas de mejora no solamente de carácter reactivo.

No sé si falta un componente de análisis de lo social en la propia Policía. No tengo elementos para contestar esa pregunta. Yo puedo dar mi opinión, a título personal, como ciudadano y, posiblemente, con una desviación tremenda. Como Síndic, no tengo información.

La oferta de seguridad todavía no se ajusta a la demanda de seguridad. Muchas veces las demandas de la ciudadanía son de carácter infantil. Yo pido una intervención porque lo necesito, pero no tengo todavía la capacidad de darme cuenta de qué es lo que necesito, con lo cual esa insatisfacción permanente es lo de esa zanahoria que tenemos delante y que no llegamos a alcanzarla. Por lo cual, sí que tendremos una presencia policial, pero el grado de dolor de esa persona a nivel social continuará existiendo y continuará reclamando. Es una reclamación sin límite. Posiblemente es un exceso de la demanda. Si la insatisfacción de la población es la que parece, las demandas que pueda hacer esta población —sean de carácter policial, sean de carácter personal, sean del tipo que sean— no es realmente lo que ellos necesitan. ¿Lo que necesitan qué sería? Seguridad, trabajo, etc. Y eso, desgraciadamente, se terminó. No habrá ya trabajo para todo el mundo, para siempre, como antes. Se terminó. En este momento, la gente vivimos en una situación de “¿y mañana qué?”. Eso nos crea inseguridad. Lo peor que le puede pasar a alguien es vivir en la inseguridad.

De las quejas que recibo en materia de seguridad, la utilización del espacio público, por ejemplo, es una de las más comunes: personas que nos llegan de otra parte del mundo y para ellos vivir en la calle es lo más normal. Su cultura es la cultura de calle. El hecho de matar un cordero y hacerlo en la calle y cocinarlo en la calle, posiblemente, en sus pueblos subsaharianos o pueblos asiáticos, pueda ser normal. Aquí no lo es. Entonces, el choque de estas dos culturas hace que se viva la cosa como “esto no hay quien lo aguante”. Estas son, a veces han sido, y son, de hecho, comentarios que me hacen los vecinos: “Es que no puede ser, es que bajan los sofás, hacen una hoguera, se están hasta las cinco de la mañana tocando la guitarra y yo he de madrugar porque todavía tengo trabajo y a las siete me levanto, a las seis me levanto. Y esto no hay quien lo aguante. Y llamas a la Guardia Urbana y no vienen”. Eso antes. Ahora parece ser que este tipo de prácticas tan singulares van desapareciendo, pero continúan otras prácticas para poblaciones, concretamente, de América del Sur, bolivianos.

Me decían: “Tienen por costumbre trabajar, pero llega el fin de semana, viernes, sábado y medio día del domingo, cogen las peloterías increíbles”. Entonces ellos no salen porque tampoco tienen dinero para hacerlo, pero montan la juerga en su piso. Para ellos esto es normal; para el vecino de pared con pared, esto es insostenible. Estos son los problemas que nos llegan y estos son los problemas, entiendo, que, quien vive en ese punto, lo vive como “esto no hay quien lo aguante”. Tuvimos anteayer una señora que nos exponía su situación. Me decía: “Es que no puedo vivir más porque los vecinos que tengo tienen una serie de costumbres que me alteran. Quiero marchar. Pero resulta que el mercado de la vivienda está como está y por mi piso no me dan nada. Y nadie quiere venir a vivir en mi piso salvo personas como ellos, a quienes no les quiero alquilar el piso porque tampoco me fío”. Es como un bucle muy complicado y que hace que, desde aquí, muchas veces tengamos que atender quejas o situaciones que no son estrictamente competencia de un Síndic, porque hablamos de una relación vecinal, una relación entre partes privadas, en las que nosotros no tenemos competencia legal.

En este tipo de cosas, la Policía sí está dando respuesta; pero esta respuesta no significa que el problema se solucione. Sin duda, a las cuatro de la mañana, se presentará una patrulla de la Guardia Urbana y hará que esta fiesta termine, pero a los quince días eso volverá, porque estas personas no dejarán de hacer esto. A estas personas, si alguien no les explica que esa práctica no se debe hacer, entonces continuarán haciéndolo. Y, si no es en ese piso, será en otro, es decir, que el problema es circulante. Tal vez, en el mejor de los casos, ese bloque, ese edificio, no tendrá ese problema, pero se va a desplazar al bloque de al lado o a otro punto de ese mismo barrio. La Policía no tiene capacidad de resolución porque son muchísimos los problemas de ese mismo carácter. Son como pequeños incendios que se van dando, pequeños, como bombillas, que se encienden y se apagan y casi no tienes tiempo ni de ver cuál es la que se ha encendido y apagado porque son muchas.

Ante ciertos conflictos, posiblemente deberían sentarse todas las partes con capacidad de solución para analizar qué es lo que toca hacer, sin exclusión, porque los que han llegado tienen derecho, sean territorio Schengen o no sean territorio Schengen. Hay una serie de mínimas condiciones que sí las tienen. Aquí se van a quedar. Hace quince días, tuve una reunión con personas inmigradas. Una subsahariana y el resto del Punjab, de Pakistán. Les llegué a apuntar la posibilidad: “Pero ustedes, viendo cómo está el mercado, ¿por qué no vuelven?”. Hablaban como nosotros, con un castellano muy fluido. Incluso hubo una persona que hablaba catalán. Llevaba 5 años aquí. Y lo que me dijeron fue muy simple: “Entiendo lo que usted nos está diciendo, pero ¿cómo quiere usted que yo vuelva a mi país si, aparte de que allí no hay nada, encima tengo inseguridad física? No lo haré”, me decían. Y, por poco que pueda, traerá más. Eso lo decían siete personas en una reunión muy simple, en un barrio, porque para ellos es supervivencia. Ya no es vivir cómodamente: es salir de esa extraña situación de violencia que en muchos países del mundo se está viendo en este momento. Hablaban de bombas por la calle. ¿Cómo alguien puede vivir sabiendo que le pueden volar? Este señor era taxista. Que le pueden volar el taxi. Y dice: “Yo, en mi país, trabajando 18 horas, ganaría 100 euros, el equivalente a 100 euros aquí. Por muchísimo menos y a precario, gano más. No voy a volver”. Y esos señores no tenían ni papeles. Estaban en una situación de absoluta dejadez porque no pueden acogerse a nada y, aun así, aquí se quedan.

Para resolver estos problemas, deben participar los políticos y la sociedad civil. Deberían sentarse todas las partes. Una especie de ONU en pequeñito, en la que todo el mundo pudiera exponer su situación, pero sin dejar de contemplar todos a la vez la pantalla de la realidad. No se trataría de hacer un mercado: “A ver qué consigo ‘robarle’, entre comillas, al vecino desde mi persuasión”. No, es la pantalla con la realidad. Y cada uno que pudiera exponer su necesidad, pero siempre iluminado por esa pantalla para ir reajustando

demandas y llegar a un acuerdo. Supongo que es muy complicado; pero, si no es por ahí, no le veo solución.

Y, en todo esto, el papel de los políticos es el de siempre: el de escuchar al pueblo y hacer lo que el pueblo pide. Entiendo que un político, evidentemente, debe o, al menos, debería tener una ideología clara. Pero saber interpretar la voz del pueblo es importante, saberla traducir es importante. En esa reunión que le decía, una de esas personas, concretamente, un pakistaní me decía: “Es que los políticos de nuestra ciudad se están equivocando porque están haciendo política de partido y, en una ciudad, se debe hacer política de ciudad”. Y es una cosa que parece simple: resulta que este señor, que acaba de llegar como quien dice, te lo está diciendo. La política de partido está muy bien para ser tratada en la gran cámara, pero en una ciudad tiene que haber política de ciudad, saber lo que la ciudad y sus ciudadanos y ciudadanas necesitan y no más. La percepción que tiene mucha gente es que, en materia de seguridad, se trabaja más en el interés político que en el interés ciudadano.

Sobre la causa del desajuste entre la demanda y la respuesta de seguridad y el grado de responsabilidad tanto de los ciudadanos como de la Policía o de los políticos, creo que es una mezcla de todo. Creo que, en este momento, puede que prime la voluntad política por razones muy legítimas, pero de puerta cerrada. La necesidad de la ciudadanía, posiblemente, se está saliendo de madre, porque piden cosas que no se pueden materializar y la Policía actúa por indicaciones, en este caso, del estamento político. No puede ser de otra forma. No es una sola causa, es una multicausalidad lo que se nos aparece encima de la mesa. Si tuviera que ordenar el grado de responsabilidad, sería, primero, el político; segundo, el ciudadano; y tercero, el policía. Pero la responsabilidad policial se vincula con el primer punto.

La necesidad particular de seguridad se está dando en ese punto, que es de tipo reactivo. El propio ciudadano, cuando llama a la Guardia Urbana a las cuatro de la mañana,

no está pidiendo que eduquen al vecino que molesta y está de jolgorio; lo que quiere es que calle. Entonces eso tiene un carácter reactivo. Si la Guardia Urbana le dijera “No se preocupe. Mañana por la mañana le mandaremos una patrulla y van a charlar con ese vecino para explicarle”, este señor terminaría insultando a ese agente de la Guardia Urbana. Este señor a las cuatro de la mañana, desesperado, lo que quiere es que diga: “Ahora venimos y le vamos a poner una sanción”. No quiere cambios de tipo educativo. Luego, sí puede reflexionar; pero, de entrada, a las cuatro de la mañana, después de cinco horas de jolgorio y de tener los ojos ya rojos como una naranja, lo que quiere es que se calle, y si se queda mudo, mejor. En este momento, esa necesidad particular parece ser que sí se está dando.

Sobre la importancia de preocuparnos por las necesidades particulares de seguridad o por las necesidades globales de seguridad, ¿qué sería más importante delante de un cuadro clínico: resolver la sintomatología o resolver la enfermedad para que no repita? Cuando, delante de un cuadro clínico, nos tomamos un analgésico, estamos resolviendo el dolor, no la causa de ese dolor, con lo cual uno se puede quedar muy satisfecho sabiendo que ya no duele, aunque tenga por ahí alguna cosa que le está fastidiando, pero no lo nota. La otra, que es mucho más larga, es intentar resolver la causa y, a la larga, dejará de doler. Yo propongo, sin duda, la causa.

Respecto a la preparación de la Policía para interpretar las necesidades de los ciudadanos, no creo que sea su competencia analizar qué. La Policía está dotada para actuar. Para hacer ese análisis previo, están los políticos. Debería ser el estamento político y que luego dieran los instrumentos necesarios para hacer lo que ellos consideren que se tiene que hacer. La Policía tiene otra finalidad. El sociólogo que trabaja en los cuerpos de Policía no sé si es muy factible que haga orientaciones de tipo preventivo a una unidad de intervención rápida. No sé si las unidades antidisturbios están pensadas para hacer análisis de por qué un

grupo se está manifestando. Hoy puede ser que tengamos movimientos en Barcelona o en otras ciudades de enfrentamientos entre manifestantes. A los que tienen que reprimir por indicación política esa manifestación para mantener el orden no creo que se les pase por la cabeza ir a hablar, más allá de quien mande el grupo, para tranquilizar. No. A las que les llegue el silbato van a entrar a la carga. La capacidad de interpretación debería hacerla el político y la organización policial llevar a cabo aquello que le dice el político. Entiendo que es como una especie de instrumento ejecutor. Lo que son es lo que son. Y, posiblemente, son lo que deben ser porque, si lo que cambiara fuera la visión del político, también tendrían indicaciones distintas y ellos actuarían de una forma distinta. Lo que entiendo que no pueden es actuar de forma distinta de lo que les mandas. No son independientes; son claramente dependientes. Mi brazo depende de mi cerebro y si mi cerebro da una indicación a mi brazo, este no puede entrar a valorar si tiene que estirarse o tiene que replegarse, actúa y punto.

Cuando la demanda de los ciudadanos no se ajusta a la legalidad, aquí no hay broma. No se hace y punto. En el ejemplo que me pone de un grupo de chavales jugando a pelota en la calle, depende de la hora. Si, por ejemplo, están jugando a las cinco de la tarde y en un sitio donde ni tan solo existe esa placa de prohibido jugar a pelota, evidentemente no. Si están utilizando de forma incorrecta el mobiliario público, evidentemente sí. Por eso hay ordenanzas del civismo. Pero si esa misma actividad de jugar a pelota o estar cantando la hacen a las cinco de la mañana, sí se les puede pedir que dejen de hacerlo. En caso de no hacerlo, se les puede sancionar porque hay una ordenanza que regula la utilización del espacio público a unas horas concretas. Las ordenanzas sirven para regular porque, si no, esto sería un caos. El ciudadano no conoce en su totalidad cuál es la legalidad. La demanda, al no corresponderse con la legalidad, no se puede resolver y eso puede crear insatisfacción.

No sé si el hecho de que la demanda no se corresponda con la necesidad política puede afectar a la oferta policial. Lo que usted, como ciudadano, me pide, a mí, como

político, no me interesa y le digo al policía que no lo haga. Luego, ese ciudadano, al cabo de cuatro años, decidirá en forma de voto si eso conviene o no conviene. El modelo de seguridad quien lo determina es la política.

Para hacer que la oferta de seguridad se aproximara lo más posible a la necesidad de los ciudadanos, usted me hablaba antes de Universidad y Policía; yo ahora le hablaría de ciudadanía y políticos. Lo que recomendaría es que la proximidad teórica entre la política y la ciudadanía fuera real, no limitada solo al tiempo de campaña, y que el político pisara mucho más la calle, pero él personalmente, no un delegado, y que contactara muchísimo más con la ciudadanía. Por eso es tan distinta la política de un pueblo pequeño, de una ciudad y ya no hablemos de un país. Conforme me alejo del problema de jolgorio a las cuatro de la mañana, relativizo el efecto de ese problema porque no lo vivo. Si el político vive en las Cortes, por más que le cuenten sus delegados cuál es el problema en Asturias, en Cataluña o en donde sea, se ve como atomizando el problema. Creo que el político debería, como una norma general, estar menos en el despacho y más en la calle. Al menos, habría una permeabilidad, por lo que hace a la información mucho más rápida. Luego él tomaría sus decisiones, porque por eso es político, y la gente le reconocería el valor de esa decisión de una forma mucho más directa. Eso nos aproxima a ese modelo tan cuestionado en nuestro país que son las listas políticas abiertas. Porque, mientras los partidos tengamos la Ley d'Hondt y una estructura cerrada, el grupo protege a sus elementos, pero al mismo tiempo aleja a sus elementos de esa parte de la ciudad, la ciudadanía, para la cual se supone que tienen que trabajar. Yo, en ese caso, propondría, y sé que es casi una barbaridad hacerlo, las listas abiertas, porque eso significaría la autorresponsabilidad delante de tu electorado.

En materia de seguridad, los policías son los que están más cerca de los ciudadanos, son los que conocen mucho más de cerca esa realidad y también la viven con dureza. Alguna

vez he tenido la oportunidad de oír sus comentarios: “Es que no hay derecho. Es que nosotros tenemos un papel que no nos gusta. Es que nos gustaría poderlo hacer de forma distinta”. Porque hay muchísima gente en la Policía con un talento muy democrático y de respeto hacia las personas, pero me dicen: “Es que no puedo hacer nada”.

Respecto a si las políticas de seguridad intentan dar respuesta a soluciones particulares o dar una seguridad global, son malos tiempos para la lírica. En este momento, intento hacer el esfuerzo de no pensar a título personal y limitarme a lo que a mí me hace llegar la gente. Lo que la gente cree en este momento es que los políticos actúan por interés de grupo y, en este momento, parece ser que lo que más prima en poblaciones como la nuestra, y ha sido fruto de muchas campañas, es: “Vamos a reprimir de una forma muy dura y a ver si de esta forma me recompensas”. Es muy triste, pero es lo que a mí me llega. No se basa más en una seguridad global del municipio, sino en zonas concretas. Me interesa más dar esa seguridad ahí porque a lo mejor luego tengo un rendimiento y el responsable de esto es el político.

Sobre si son más eficaces unas políticas de seguridad que solucionen los problemas de forma inmediata, volvemos al problema del vecino con la guitarra. Volviendo a lo ideal, modelo enfermedad, es tratar la causa, pero es mucho más largo, mucho más costoso y, desgraciadamente, tal vez ahí está la causa. Los efectos tardan en darse y aquí tenemos otra realidad. Los políticos funcionan por periodos de cuatro años. Esto es como plantar un olivo: si yo planto un olivo y espero que en tres años me dé aceitunas, aparte de no tener ni puñetera idea de cómo funciona eso, es que estoy perdido porque es evidente que esas aceitunas, con suerte, las podrán consumir mis nietos. Entonces, el político debería relajarse un poco en cuanto a resultados inmediatos y trabajar a largos plazos. La seguridad y el cambio de modelo son a largo plazo. Simplemente, los políticos que hoy tenemos en casa no verán el resultado. Eso les frena pensando que no le van sacar jugo y optan por otra vía, que es

legítima desde el punto de vista del partido, pero no debería serlo desde el punto de vista ciudadano. Habría que pensar más en global y no en particular.

El ciudadano, cuando viene aquí, lo que busca es que se solucione su problema. Esto es como la multa: cuando a alguien le multan y viene aquí, lo que quiere es que le saquen la multa. Te dice: “Es que el Ayuntamiento no me ha contestado a mi reclamación”. Vamos por partes. Esto es lo que te dice, que es cierto; pero él no quiere que el Ayuntamiento le conteste. Él quiere que el Ayuntamiento le conteste y le conteste en base a su demanda; es decir, que reconozcan que aquella sanción fue incorrecta. Esto es lo que te pide. Eso no lo verbaliza. Pero el fondo de la demanda es que la grúa no tiene que pagarla, “que los cien euros de multa también me los devuelvan”. Y esa es la meta de satisfacción. Está ahí. Entonces, cuando tú les dices “no, miren, esa sanción se la impusieron de forma correcta”, de aquí saldrá, no diré complacido, ni menos contento, pero es que tampoco podemos hacer nada más. Entonces la ciudadanía pide siempre efectos inmediatos. Vuelvo por quinta vez al tema del vecino con la guitarra. Él no quiere que eduquen al vecino, él quiere dormir y que “si pueden mandarlo a Machu Picchu, lo manden y que no vuelva, porque me está tocando las amígdalas y esto no hay quien lo aguante y tengo al niño que llora”. El vecino lo que quiere es que primero se solucione su problema. Y por eso decía hace un momento que la situación general incrementa esta necesidad de satisfacción inmediata y personal. Hay un problema de educación.

En función del tipo de demanda, los ciudadanos pueden quedar satisfechos cuando vienen aquí. Depende. Aquí tenemos competencia en todas las competencias de carácter municipal. Entonces dependerá si es por un problema de que quería hacer una obra, pongo por ejemplo, y, por razones de muchísimo trabajo en ese departamento, lleva meses esperando y no le dicen nada y, cuando tú intervienes exigiendo una respuesta, de golpe parece que se acelera, entonces satisfacción segura. Si viene por la multa de tráfico y resulta

que tú le tienes que hacer entender que no tiene ninguna razón, entonces insatisfacción absoluta. Es decir, dependerá mucho. Y si pide seguridad, pues lo mismo, porque si hablamos de las fogatas en medio de la calle, pues satisfacción segurísimo, porque se terminaron. Si el cordero degollado en medio de la calle se terminó, satisfacción. Pero si hablamos de más amplitud, no porque esa población que no la quiere, porque desde su fantasma le están robando servicio público, continuará existiendo. La población de Rumanía es población Schengen y son causa de mucho problema en esta ciudad. Se vive como los agresores de mi libertad y que son ellos los que se llevan todos los recursos sociales y los beneficios de las becas de comedor que no quedan o de los servicios sociales. “Se lo lleva todo esta población” es un discurso que, desgraciadamente, suena y muy a menudo; es decir, “no tengo nada y lo poco que hay se lo llevan estos que acaban de llegar”. Y a la Policía se le exige más de lo que puede hacer en este tipo de cosas. La Policía, frente a este tema, no puede actuar. A la Policía a veces se le piden cosas que, como Policía, lo único que pueden hacer es tramitarlo a otro departamento y esto es otro problema.

Aquí nos llega mucha gente que viene porque no sabe dónde ir y una de las particularidades más mimada por mi equipo es la de atender desde la empatía más sincera y más profunda a quien llega, porque entendemos que quien llega aquí es que ya viene de un periplo de visitas que lo han agotado y nadie le da la satisfacción por aquello de “vuelva mañana”. Y cuando llega a un espacio en el que le dices “buenos días, siéntese”, incluso le ofreces un té o un vaso de agua si le ves muy acalorado, la gente queda como alucinada, porque somos Administración Pública. Pero somos una parte de la administración singular, porque no tenemos urgencias. Hacemos una atención mucho más particular y, desde este punto de vista, la gente queda como descolocada. Luego, al final, será lo que sea.

Las cosas no son buenas. Las cosas deberían ser legales por ser buenas. No buenas por ser legales. Aquí se está cambiando el orden del adjetivo. Las cosas son legales, muy bien,

pero las leyes son modificables. Una cosa debería ser legal por el hecho de ser buena y, a partir de aquí, empecemos a hablar del concepto de bueno y hagámoslo nuestro.

El poder para decidir el modelo de seguridad lo tiene el estamento político sin duda. En este momento, la seguridad de Badalona la decide el equipo de gobierno, la junta de seguridad, que la forman dos administraciones. Pero quien dirige y quien preside es el alcalde de nuestra ciudad. La decisión efectiva, sin duda, la tiene la organización política. Entiendo que la organización policial podrá proponer, en este caso, al regidor lo que considere el jefe de la Guardia Urbana. Por ejemplo, el Sr. Conrado, cuando dirigía la Guardia Urbana, entiendo que aconsejaba. Era uno de sus cometidos. Debía tener unos despachos con el regidor responsable o con el mismo alcalde y él orientaba. Por eso era el jefe de la Guardia Urbana. La Policía propone y el político decide. Y no sé exactamente si los ciudadanos deberían poder participar en el diseño de seguridad. Debería pensar en qué grado. Si deberíamos ponderar su intervención, si una intervención de partes iguales, eso ya no lo sé. Dependería mucho de cuál sea la finalidad de esa reunión. No todo el mundo tiene la misma capacidad por falta de información. Entonces, posiblemente, debería haber una escala de ponderación.

Políticos, ciudadanos y policías creo no deberían tener el mismo grado de responsabilidad en el diseño de seguridad de la ciudad. Pero esa diferencia, en caso de existir, no debería significar despreciar porque, si no, ya empezamos mal. Esa capacidad de decisión, forzosamente, sería una mezcla. Verdad que en la ciudadanía están los políticos. Ellos también son ciudadanía, pues, posiblemente, ese sería el núcleo más central: la ciudadanía. La decisión tiene que ser política y la participación, igualitaria. La decisión de esa participación es lo que no tengo claro. Quién debería decidir el modelo de seguridad sería

decisión política y, en ese caso, los ciudadanos deberían valorar con forma de nota si lo consideran correcto o no. Por eso, tenemos el modelo democrático “un voto, un ciudadano”.

A la hora de elaborar ese modelo el político, yo entiendo que no puede decidir a puerta cerrada. Tendría que hacer un análisis transversal, tendría que escuchar a todos los agentes. La decisión tendría que ser como la de un juez. Un juez tiene que escuchar muchas argumentaciones y, al final, él tiene la facultad de decidir, porque la decisión siempre es personal. Y fíjese que la cosa está en que la ciudadanía decide quién tiene esa facultad de decidir de forma rotatoria.

Sobre el modelo de seguridad actual y si es el adecuado a la realidad del siglo XXI, a mí me da un poco de miedo el camino que estamos tomando. Me hace pensar en esas películas que veíamos cuando éramos chavales: el gran hermano, el Big Brother y ese mundo de control. No creo que el exceso de control nos lleve a la seguridad; al contrario: yo creo que nos aleja. Esto me recuerda a Orwell. A mí me da un poco de miedo. Ya, en este momento, creo que tenemos más vigilancia de la que nos imaginamos. Solo tienes que entrar en internet y entras en esos buscadores de calles y te das cuenta de que un coche raro ha pasado por tu calle. Y entras aquí y te sale tu calle y la puedes ver desde no sé cuántos puntos. Tengo la impresión de que estamos mucho más controlados de lo que deberíamos estar como seres vivos libres. No me termina de gustar.

Posiblemente, el futuro del modelo de seguridad será una mayor vigilancia, pero el modelo ideal sería el de una libertad equilibrada. Ese principio que se nos explicaba cuando éramos chavales: que mi libertad no atropelle la tuya. Pero esto no sé cómo se puede materializar viviendo en el siglo XXI y a la velocidad que vivimos. El modelo de seguridad futuro no debería ser un mayor control, sino que debería estar basado en la convivencia. Y los mecanismos para ello es hacer que la gente vea esto como una necesidad real y no como un invento folklórico por parte de alguien. Aquí los agentes sociales deberían ser muchísimos,

empezando por los políticos, que deberían ser los primeros en creérselo. La base del nuevo modelo de seguridad debería ser más convivencia sin duda.

Mayoritariamente, la Policía supongo que se dedica a mantener el control, el orden y la aplicación de las leyes y ordenanzas de cada ciudad. Nada más. Es más reactiva que preventiva, sin duda. Y lo que debería hacer es lo que le mande el político. No puede hacer nada más porque, de hacer una cosa distinta de lo que le marca el político, sería como tener un órgano disgregado con una autonomía que no le corresponde.

Sobre la existencia de posibles indicadores sociales de inseguridad, es difícil. Su entrevista realmente entra en temas muy complicados porque no son de fácil respuesta. Intentando contestar su pregunta —¿La valoración de la ciudadanía responde a un solo indicador?—, no. Por lo tanto, no puede haber una sola intervención. No existe un indicador particular. Hay una multiplicidad de indicadores y del conjunto de ellos, si se fuera capaz de encontrar esos indicadores, se podría decir que podríamos tener un problema y grave.

Creo que Badalona es una ciudad segura. Globalmente, siempre lo ha sido. Puede haber momentos o puede haber lugares que puedan tener una cierta incidencia, pero globalmente la ciudad sí es segura. Yo no veo que haya ningún tipo de dificultad en ese sentido. Problemas los hay en todos sitios, pero no es menos segura que las localidades del entorno.

Los problemas de seguridad cada persona los conoce a su manera, pero los vecinos viven y, por tanto, al vivir o convivir en los barrios, tienen una visión mucho más cercana. Los profesionales —evidentemente, la Policía— trabajan el tema. Los políticos es otra percepción. De todas formas, el concepto de seguridad para los vecinos, que ya empezamos a tener un poco más de conciencia, no solamente es la ausencia de violencia. Seguridad te lo da tener un trabajo fijo, el tener una vivienda digna, el tener una sanidad en condiciones. Entonces la seguridad es un concepto muy amplio. Refiriéndonos al tema de vandalismo, también ahí, al estar en el territorio y sufrir sus consecuencias, tenemos una visión más privilegiada. Luego, la Policía, porque son profesionales del tema y, evidentemente, los políticos se supone que tienen un interés relativo.

Lo que un ciudadano entiende como seguridad es diferente a lo que entiende un policía o un político. Mejorar la sensación de seguridad es todo un conjunto. Si tienes un barrio que, tanto urbanísticamente como socialmente, está cohesionado y donde no hay un paro del 60 %, todo eso ayuda. Si es al revés, la sensación de inseguridad siempre es mucho mayor. Si los ciudadanos trabajan, los servicios y el acceso a la escuela están garantizados y hay actividad comercial en la calle, la sensación que se tiene facilita que haya seguridad. Para los vecinos, una calle que transita y está limpia e iluminada y donde hay actividad comercial

es una calle más segura. Si los comercios se van cerrando y cada vez hay menos actividad comercial, hay un mayor grado de inseguridad teórica.

La falta de limpieza y la falta de alumbrado son indicadores confirmados de seguridad. En la medida en que hay dejadez en los barrios, falta de inversiones públicas y limpieza, afecta directamente a la seguridad. Las características del territorio tienen mucho que ver con la seguridad.

A la hora de confiar en alguien para solucionar los problemas de seguridad, lo haces en los profesionales. Como confiamos en la Policía, por eso reclamamos tanto y nos quejamos de que hay pocos. Por tanto, en primer lugar, confías en los profesionales y, evidentemente, confías también en tus propios vecinos. Los vecinos a veces ejercemos presión hacia los políticos para tener más policías en el barrio. Los policías son muy necesarios. Creo que es ese orden y cada uno jugando su papel. Los vecinos no pueden hacer de policías. Sí pueden colaborar en determinadas facetas de seguridad por el bien de la cohesión social en el barrio. Creo que no hay ninguna contradicción en ello. Es decir, no podemos hacer de Policía, pero sí podemos colaborar para que haya mayor grado de seguridad en el barrio y ayudar a que los vecinos se encuentren mejor. Por tanto, en esa faceta, cumplimos cada uno una función donde los vecinos colaboramos para incrementar el ratio de seguridad, los policías hacen de profesionales y los políticos, que los puede haber más o menos sensibles, deciden que los presupuestos vayan hacia un lado o hacia otro. También es complicado porque, si estás haciendo una escuela, estás cerrando una cárcel. Es importante el destino de las inversiones.

Hay una tradición en el movimiento vecinal en Badalona de utilizar todas las vías para hacer llegar las demandas de seguridad. Esas demandas las hacemos llegar directamente al político de turno y también a los mandos policiales, porque hay una relación de colaboración

de hace muchos años. Eso es importante porque, a veces, los vecinos, junto con los profesionales, hemos encontrado importantes soluciones sin necesidad de pasar por los políticos. La vía que utilizas es una o a veces otra. Los ciudadanos utilizamos al político para que nos acerque a los profesionales, pero quien tiene acceso directo a los mandos policiales también los utiliza. A veces no son necesarios los políticos.

La Policía soluciona los problemas de seguridad. Otra cosa es que cuentan con los medios que tienen y la realidad es la que es y las leyes son las que son. Lo importante es que haya percepción de seguridad en la ciudadanía y para ello es fundamental que, cuando llames a la Policía, vengan o estén. Que se cumpla ese criterio es básico.

Sobre las medidas que harían que los ciudadanos se sintieran más seguros, está el hecho de llamar y saber que, al momento, ese requerimiento que tú has realizado como ciudadano lo vas a tener aquí. Ha habido momentos difíciles en esta ciudad, muy complicados, sobre todo cuando hubo el traspaso de competencias y desaparecía la Policía Nacional y llegaban los Mossos d'Esquadra. Ahí se generó un vacío importante con muchísimas limitaciones. Incluso sabemos de asociaciones que llamaban a la GU para requerir un servicio y no había Guardia Urbana. No había suficientes efectivos. Esa sensación de impotencia es mala. Que llame un vecino y que se diga que no hay servicios es una situación muy complicada. Por suerte, eso ya pasó. Creo que es básico que, ante un requerimiento, tú puedas llamar y puedas tener el servicio. Quizás sea la cuestión más importante que da mayor grado de seguridad; y, evidentemente, verlos pasear también. La rapidez en la respuesta y la presencia policial en la calle haría que nos sintiéramos más seguros.

Creo que la Policía sí actúa de forma rápida cuando es requerida. Otra cosa es que los medios son los que son. Somos conscientes de esta realidad. La Policía actúa en función de

los medios que tiene. Otra cosa es que sea mejorable y que, evidentemente, lo es. Actúan de forma rápida, pero podrían mejorar.

A la hora de hablar de si la Policía actúa antes o después de un conflicto, creo que hay dos vertientes. Por un lado, tienen un trabajo ordinario que van realizando y luego actúan a requerimiento de los propios ciudadanos o también porque directamente han visto un conflicto. Son formas de trabajar en paralelo. Por un lado, siguen experiencias determinadas, sus procesos, investigaciones y, por otro lado, están los requerimientos de la ciudadanía. No se actúa más antes o después de que sucedan las cosas. No tiene nada que ver.

La prevención es importante. Así, por ejemplo, las asociaciones de vecinos, ante un acto o un festejo donde va a haber una concentración importante de personas, siempre reclamamos Guardia Urbana, sobre todo, y Mossos ahora; es decir, que estén ahí presentes. Yo creo que es básico prevenir. Prevenir en el ámbito policial y, evidentemente, prevenir en el ámbito de la educación y de muchas cosas más. Ese es el problema. Por eso, el concepto de seguridad lo entendemos como tener un trabajo, calidad económica, una vivienda, acabar con los tirones, etc., pero lo ideal en seguridad es la prevención.

Las policías a veces están limitadas de medios. Estamos en unas carencias económicas tremendas y, evidentemente, también la Policía lo nota. Si no tienes personal, medios, posibilidades, es difícil poder actuar. Hay unos mínimos que se garantizan, pero son muy mejorables. Creo que son necesarias inversiones, muchas inversiones.

Es difícil decir que falta preparación por parte de la Policía en materia de prevención. Creo que, globalmente, hay una preparación importante. Tampoco conozco a todo el personal; pero, si hemos de generalizar, creo que hay una preparación importante. Otra cosa es el carácter que pueda tener cada persona y cada profesional, pero globalmente creo que sí. Eso no quita que la formación deba ser continua y cada vez se vayan formando más ante

nuevas situaciones. Por tanto, sí es bueno que se pueda reclamar y que se deba reclamar mayor grado de formación, pero no porque no estén formados, sino porque siempre es bueno generar más inversiones en este colectivo para poder trabajar mejor.

El contacto con el ciudadano es básico, es un elemento importante. Los guardias de barrio, cada vez más, las propias asociaciones de vecinos les dejábamos un despacho para poder estar y descansar un poco, merendar, hacer sus cosas o atender a vecinos en un momento determinado. Yo creo que son cuestiones básicas. Es decir, el acercamiento de la Policía al ciudadano es fundamental porque, además, genera esa confianza para que tú puedas verlo como más cercano. Pongo un ejemplo: un caso en los Encantes, en el mercadillo. Una señora que, ante la presencia de un guardia que pasaba, le decía a su hija pequeñita: “Pórtate bien porque, si no, se lo diré al guardia”. Luego, cuando esa niña se pueda perder en un mercadillo y la madre la busque, ya no va a ir con el guardia. Por tanto, estás generando un problema serio. ¿Qué significa esto? Que es muy importante el acercamiento. Por tanto, todo lo que sea disponer que estos servicios estén lo más cercanos a la población creo que son indicadores. Además que educan también a la población y a la propia Policía. Creo que nos beneficia a ambos. El distanciamiento entre la Policía y el ciudadano es un indicador importante de que podría darse una situación de inseguridad. Ese distanciamiento es perjudicial, ya que los vecinos somos los referentes, las alertas, estamos viendo y oyendo el comentario de unos con los otros. Somos un poco como las antenas que pueden informar, en un momento determinado, de situaciones.

Sobre la necesidad de una mayor conexión entre Policía y Universidad, creo que estaría bien. Sería importante. Todo lo que avance y genere mayor grado de seguridad en los barrios es bueno y creo que la Universidad aquí puede aportar mucho. Los profesionales de la educación son básicos. Tener una escuela a lo mejor te facilita cerrar una cárcel. Si inviertes en educación, estás invirtiendo, posiblemente, también en Policía de una manera indirecta,

porque estás facilitando un poco el trabajo a ellos, que las cosas sean mucho mejor. Creo que es básico y fundamental.

La oferta de seguridad no se ajusta a la demanda de los ciudadanos porque no hay medios; no es porque no se quiera. Conociendo un poco la realidad de la ciudad, no hay medios. Por tanto, la demanda es mayor de lo que se pueda hacer. Los medios son los que son. Uno conoce la realidad y, por tanto, somos conscientes de que hay que mejorar mucho. Los responsables que no se ajuste son los políticos. Ellos también tendrán sus dificultades económicas en aprobar los presupuestos. Yo no acuso a nadie directamente, solamente digo cómo está la situación. Por tanto, hace falta mejorar mucho. Los medios son los que son. El que la respuesta no se ajuste a la demanda es porque es esa realidad. Y luego todo eso repercute en que, si no tienes la suficiente plantilla y no tienes los suficientes medios, estás imposibilitando que aquella demanda que surge de la ciudadanía la puedas trabajar.

La organización política tiene que invertir. Creo que es básico. No se trata de crear estados policiales. Yo sería el primero en estar en contra. Hay que invertir más en educación. Hay unas necesidades básicas, mínimas, que son necesarias cubrir y que no están cubiertas. Por tanto, creo que invertir ahí es lo que debería hacer la clase política en este caso. Hay que dotar a la concejalía determinada para que pueda ir incrementando el número de agentes y la dotación de medios.

Los ciudadanos también piden actuaciones policiales que no se ajustan a la legalidad y eso es así porque los niveles de educación en los diferentes barrios son los que son. Uno quisiera estar en su casa y, además, ser el rey. Y, si a los ocho de la mañana están pegando porrazos, no le gusta cuando ya se pueden pegar determinados porrazos. Ahora, con la situación económica que tenemos y los barrios como están y algunos complicados como, por ejemplo, este, con el mayor índice de inmigración, a algunos vecinos les gustaría que la

Policía hiciera cosas que, además, no son de su competencia y no les corresponde. No pueden siempre hacer lo que a uno le gustaría y lo que a veces a uno le gustaría tampoco tiene que ver con la realidad. Tú no puedes detener a una persona así, porque sí. Hay gente que piensa que la Policía, si alguno está haciendo algo que está mal, lo va a detener. No, perdona; no te vas a llevar a una persona por delante así, por las buenas.

Sobre si crea mayor distancia entre la Policía y los ciudadanos el hecho de que, ante una demanda, el policía responda que no puede actuar, creo que si la capacidad y, por tanto, la formación de ese agente de la Policía, es real, va ser capaz de convencer al ciudadano, por mucho que se empeñe, de que hay límite en las propias leyes. Tiene que explicar que puede coger a una persona y llevarla a comisaria o la lleva a las dependencias y el juez le ordena que mañana esté en la calle. El vecino le dirá: “Oiga, que se lo llevó, pero ya está aquí”. Tiene que explicar que es una cuestión del juez, que él ha hecho su trabajo y que, si tiene que volver a hacerlo, lo hará. Dar un poco de explicaciones.

Posiblemente, por orden prioritario, podamos repartir la responsabilidad de que la demanda y la oferta de seguridad no coincidan. Creo que la crisis general nos está machacando a todos y, por tanto, esa situación de seguridad, como concepto general, repercute. A lo mejor tampoco es del político de abajo, del ayuntamiento de turno, pero, evidentemente, si hubiera que responsabilizar, sería por este orden: políticos, ciudadanos y no tanto los profesionales de la seguridad. El primer responsable es el político; luego, los ciudadanos; y luego, los que en teoría tienen que resolver los problemas, que son los profesionales.

La organización política y policial tiene referentes para interpretar las necesidades de los ciudadanos. En esta ciudad, hay antenas y hay una colaboración que viene ya de hace años y, por tanto, hay una tradición de colaboración importante. Los políticos se pasan por las asociaciones de vecinos y también hay un contacto directo con los profesionales de la Policía.

Al cabo del año, las diferentes asociaciones seguramente han tenido muchas reuniones con políticos o con profesionales por temas de seguridad. Además, nos gusta que vengan a las entidades vecinales. Creo que hay referentes y ejercemos de antenas. Nosotros nos vemos como antenas. Creo que, por propia necesidad, nos hemos obligado a ejercer esa función. Es cierto que ya, tanto a los políticos como a los profesionales de la Policía, nos ven como referentes. Nos equivocamos como todo el mundo, pero nos ven como referentes y como antenas. Por tanto, cuando hay un conflicto en un barrio determinado, ellos saben dónde están los referentes que les pueden orientar, cumpliendo cada cual su función. Nosotros no somos policías, pero sí estamos dispuestos a colaborar para que esa sensación de seguridad y la realidad de seguridad en el barrio sea mejor para todos los vecinos que vivimos y convivimos en él.

Es muy difícil dar una respuesta de seguridad que satisfaga la necesidad particular de los vecinos porque la libertad de uno empieza donde termina la de otro. Es complicado porque a los ciudadanos nos cuesta todavía convivir. Nos enfadamos por cualquier cosa. En una situación extrema como estamos viviendo ahora de crisis, nos cabreamos mucho más y estamos, permanentemente, en tensión. Se ve cualquier cosa. En una economía más boyante, más tranquila, sería más suave. Ahora nos enfadamos más rápidamente. Por tanto, hay que ofrecer soluciones globales y políticas globales, nunca particulares, independientemente de que haya que llevar a cabo acciones particulares en algún momento, pero las políticas, sobre todo las preventivas, siempre globales.

Para que la oferta y demanda de seguridad puedan coincidir, es necesario contar con un mayor presupuesto. De esa forma, es posible garantizar más plantilla, más medios y más educación. Más educación y más formación es fundamental. Para poder llegar a casar la oferta con la demanda, los profesionales han de trabajar con medios y eso significa que no

pueden estar trabajando 14 horas seguidas. Eso está pasando. Por tanto, ha de haber más plantillas. Los problemas se solucionan con una plantilla que ha de trabajar con medios adecuados y posibilidades para poder hacer las investigaciones en condiciones. De todas formas, creo que la oferta de seguridad difícilmente va a estar acorde a la demanda, ya que nosotros partimos de la base de entender la seguridad como tener trabajo, sanidad en condiciones, vivienda y mientras no se cubra todo eso, que va más allá de los propios profesionales de la Policía, va a ser difícil, porque esa sensación de inseguridad la vamos a tener siempre. Pongo un ejemplo: aquí tenemos un parking y hay un vecino que vive ahí enfrente. Tiene una salida muy mala el aparcamiento. Su hija trabaja hasta las tres de la mañana y el hombre veía a grupos de jóvenes en la salida del parking, sobre todo en verano, cuando hace mucho calor en las casas y algunas de ellas sobreocupadas. Y estaba preocupado. No duerme, porque a las tres de la mañana su hija sale por el parking sola y hay ocho o diez personas y, sobre todo, porque algunos son inmigrantes. ¿Qué le puede pasar a su hija? Durante mucho tiempo, ha estado saliendo la hija y no ha pasado nunca nada. Los chavales la han respetado. Salían de su casa porque no podían respirar; estaban hacinados en pocos metros. Por tanto, salían a respirar y coincidía que estaba la salida del parking. El hombre no dormía hasta las tres de la mañana. ¿Cómo solucionar ese conflicto? Pues que la gente esté en casa en condiciones y que no tenga la necesidad de salir a las tres de la mañana a tomar el aire porque no pueden dormir. A veces la seguridad no es tanto el policía, sino otras cosas, como la educación de los ciudadanos. En ese sentido, es básico que el ciudadano esté educado para que no llame por ninguna tontería, sino por un problema real, porque, a lo mejor, con su requerimiento, lo que está impidiendo es que ese servicio que va a venir aquí vaya a solucionar un problema real. También es importante la formación del profesional respecto al ciudadano. Una formación en la que sea importante el acercamiento al ciudadano. Cuando dejan de ser profesionales, tienen un carácter ciudadano. De esa forma, hay una

necesidad de educar y de formar tanto al político como al profesional y al mismo vecino. La educación en valores, como la amistad, la solidaridad y el compañerismo, es una cuestión básica para un mejor entendimiento entre todos. Hay que recuperar valores. Una mejor educación lleva a una mejor seguridad.

Las políticas de seguridad pretenden ofrecer respuestas globales al margen de atender demandas particulares de los vecinos. Las políticas han de ser generales y, por tanto, enfocadas hacia políticas globales. Creo que son más eficaces unas políticas de seguridad globales que unas políticas de seguridad particulares. Otra cosa es el tratamiento al ciudadano a nivel directo en los barrios, pero las políticas han de ser globales, porque lo que hagas bien para uno difícilmente le va a sentar bien al otro. A veces no es fácil.

Hay un porcentaje muy elevado de ciudadanos que lo que pretenden es que se solucione su problema, más que se solucione el problema general del barrio. Esa es una realidad. En ese sentido, somos egoístas. Por tanto, hay que educar en valores, que es lo que hablábamos antes. Pero también hay un porcentaje de vecinos que tienen por tradición asimilados esos valores. Es complicado hacer porcentajes; depende de los barrios por los que vayas y el nivel cultural de la gente. Hay un poquito de cada cosa.

Los políticos son los que tienen el poder de decidir el modelo de seguridad en la ciudad, los que están decidiendo. Quizás deberíamos tenerlo los ciudadanos si pudiéramos presionar más, pero son ellos los que deciden. Supongo que tienen en cuenta apreciaciones de los propios profesionales y los ciudadanos, pero quien en última instancia decide es el político.

Los ciudadanos deberían participar en el diseño del modelo de seguridad. Además, creo que es necesario que, en el ámbito local, haya un Consejo de Seguridad, como lo hay en el ámbito de Cataluña, donde puedan participar representantes de entidades de carácter social,

no solamente asociaciones de vecinos, sino que también otros puedan intervenir. En ese Consejo, cada uno puede ir transmitiendo aquello que percibe de sus diferentes colectivos. Sería como trabajar en partenariat. Sería un Consejo de participación. No solamente para que nos escuchen, sino para participar y poder decidir también. Sería dar un paso muy importante, pero dudo de que los políticos estén dispuestos a renunciar a competencias que hoy tienen. Por tanto, se limitarán a escuchar y sí te dejarán participar, pero la decisión última siempre la tienen ellos. Ojalá las decisiones se tomaran en esos ámbitos, porque, en la medida en que la ciudadanía es partícipe, es corresponsable también de esas decisiones. Por tanto, también asume esa responsabilidad. Lo ideal sería no solo participar exponiendo ideas, sino participar, exponer ideas y también codecidir. Por ejemplo, a nivel particular, estuve en la Confederación de Asociaciones de Vecinos de Cataluña y, por la propia Confederación de Cataluña, estaba en el Consejo de Seguridad de Cataluña. Nosotros, como Confederación, llevamos temas a ese Consejo de Seguridad, donde había profesionales del periodismo, abogacía, Universidad y sindicatos. Éramos treinta y tantos en el Consejo, además de los mandos policiales y el personal de Interior. Llevábamos temas que nos preocupaban. Planteamos ideas y planteamos propuestas, como la creación de un Consejo de Mediación para evitar desahucios.

En este modelo de seguridad, la organización policial como profesionales también debería decidir. Son los, directamente, más implicados. Por tanto, al igual que los vecinos, también deberían poder decidir. Incluso, que no sería el caso, creo que estas cosas deberían ser por consenso. Evidentemente, no llegar a forzar el consenso de la manera que sea, pero llevar a cabo todo aquello en lo que se está de acuerdo y en lo que no haya consenso, saberlo administrar, respetando la posición de cada cual. Por lo tanto, vamos trabajando en aquello que haya consenso. Creo que sería una manera de trabajar en estos ámbitos y se podría hacer. Sería un modelo de participación con tres patas, donde los ciudadanos, Policía y políticos

tendrían la misma capacidad de decisión y eso es lo que no existe. Hay algunos consejos de participación donde tú puedes expresar una opinión, pero la decisión última siempre la tiene el político.

El actual modelo de seguridad no es el adecuado para la realidad del siglo XXI. Es un modelo bastante desfasado. Se tiene que poner muy al día. Debe ser un modelo policial participativo con la ciudadanía y donde la propia ciudadanía sea la corresponsable de ese modelo en el que está participando. Es decir, un Consejo de Seguridad en el ámbito local donde, de una manera u otra, no va a participar todo el mundo, pero sí los representantes que decidamos entre todos y que se puedan llevar problemas y planificar soluciones. Creo que es muy mejorable el tema de la seguridad en España. Incrementando la participación de los ciudadanos en el modelo de seguridad, tanto los profesionales como los políticos tendrían una visión mucho más amplia de la realidad. Otra cosa es que luego nosotros fuéramos capaces de trasladarlo a nuestros vecinos para generar también lo mismo. A veces no todo es fácil.

Si aumenta la participación, quiere decir que la seguridad es cosa de todos. Hay experiencias que se están dando en muchos sitios que no llega a ser lo que nosotros queremos en el movimiento vecinal. La figura de los agentes cívicos es una apuesta por el civismo que tiene mucho que ver con la seguridad. Si los vecinos tenemos un comportamiento cívico en los barrios, estamos evitando que haya más conflictos. Por tanto, todo lo que sea avanzar en el ámbito del civismo es importante para la seguridad.

El agente cívico no es lo mismo que el policía de barrio. El policía de barrio es un profesional que hace sus oposiciones, va a la academia y tiene una experiencia determinada. El agente cívico es un vecino normal y corriente que pasa un curso mínimo previo y que tiene la labor de trabajar en la educación y en el civismo. Nunca va a suplir al Policía porque no puede hacerlo, pero son figuras que ayudan. No son la solución, pero algo hace. Es positivo.

El hecho de que se cambie de un modelo de seguridad a otro es debido a cambios políticos. Cada cual lo ve de una manera y lo adecúa. Como tiene la potestad, la decisión política es suya, no es del conjunto; no se consensua. El político de turno decide, como él entiende, qué es mejor para garantizar el sistema de seguridad. No es un sistema participativo. Por tanto, es difícil que podamos tan siquiera opinar. Son de las cosas que se tendrían que solucionar.

Hay un distanciamiento de la participación en general. Incluso nos cuesta a las propias entidades vecinales. Algunas aguantamos el tirón, otras están muy bajo mínimos. La participación de los ciudadanos es complicadísima y, sobre todo, en ámbitos que no van a tener una remuneración económica. Por tanto, el voluntariado cuesta. No digo que se acabe, pero cuesta mucho y hacer los relevos cuesta mucho más. La participación de los ciudadanos es complicada. Hay como un distanciamiento, y eso no va con ellos. Ya pagan y, por tanto, como pagan, tienen que tener la Policía y punto, y ya está. Esta situación puede ser un indicador de posible conflicto porque hay un desinterés generalizado. Cuando los vecinos y las asociaciones participamos, los conflictos no van a más. Si hay despreocupación, el barrio va a estar mal. Por ejemplo, en este barrio, teniendo el mayor índice de inmigración de toda la ciudad de Badalona, donde urbanísticamente hay un caos y donde socialmente y económicamente la situación es complicadísima, es decir, se dan todos los ingredientes para que alguien venga y le meta fuego, si no se ha dado ya es porque las entidades de carácter social, la asociación de vecinos, el casal de joves, el grup de dones, trabajamos en red e intentamos parar un poco los golpetazos. Pero el día en que las entidades no estemos, cualquiera viene y mete fuego.

La concentración de inmigrantes en un barrio puede ser un indicador de posible conflicto. El problema es que las ciudades están hechas como están hechas y las situaciones económicas son las que son. ¿Qué solución daría yo? Partiendo de que todos somos vecinos,

trabajar todos en la misma línea. Y lo intentamos. Por ejemplo, tenemos una asociación marroquí y una asociación china y nos vemos con ellos. Intentamos vernos para hacer políticas conjuntas. No es fácil. Es muy complicado y a mayor grado de crisis, mayor rechazo por parte de los vecinos e incremento del racismo. Esos indicadores están ahí y lo vemos. ¿Qué hemos de hacer? Ahora tenemos un problema sobre la mesa: ahora se va a abrir una mezquita aquí, en Badalona. Además, cumple la legalidad para 90 personas y los vecinos están en contra. ¿Por qué decimos que no si a lo mejor tenemos un bar en frente que está hasta las cuatro de la mañana y hay concentraciones y se vende de todo y de eso no nos quejamos?

Disgregar la población inmigrante por el resto de la ciudad para evitar un conflicto es difícil en la medida en que tú generas guetos. El no generar guetos no está tanto en la población, sino en articular políticas que hagan posible que en los barrios haya cierta calidad de vida. Por tanto, generar espacios abiertos, generar mecanismos que hagan que las viviendas estén bien, etc., eso es invertir en solucionar los conflictos. Si tienes un barrio donde no inviertes, donde cada vez hay más guetos y, además, vas cerrando los comercios y no haces nada y vas quitando iluminación y no bares, pues ya estás generando problemas. Eso es lo que ha estado pasando durante muchos años aquí. Hay que mejorar la convivencia y grandes inversiones son necesarias. Hay que invertir mucho en las personas. Han pasado muchos años reivindicando semáforos, escuelas, ambulatorios. Ahora hay que invertir en las personas, educación, políticas sociales, trabajo y formación.

El colectivo que viene de África es distinto del que viene del Magreb o del que viene de Sudamérica. Incluso entre ellos son distintos porque las culturas son distintas. Cada cual aquí han generado problemas puntuales. El colectivo sudamericano es el menor que tenemos y le gusta las juergas por las noches en los pisos. El colectivo de los marroquíes es el más

influyente en el barrio y no se dedican a eso. Son más comedidos en casa, pero luego depende. Si tienen trabajo y están regularizados, no generan ningún problema; si no hay trabajo, la gente les acusa a ellos de los hurtos y los robos. Y el colectivo chino, que es muy difícil de conocer, porque es muy interiorizado. Nosotros hemos abierto una base importante con esta asociación y con gente china que tenemos aquí. Hay una relación muy buena, pero es un colectivo muy difícil de poder entrar, es como muy cerrado. Lo resuelven internamente.

Sobre realidad y percepción de seguridad, creo que hay una percepción equivocada de la realidad. Incluso cuando los propios medios de comunicación aprovechan y machacan a esta ciudad de insegura, eso es virtual, eso no es real. Claro que hay problemas, pero no hay más problemas que en Santa Coloma o que en San Adrián. No tiene sentido tanto invento. No es normal. Pero tanto machacar crea una percepción virtual que también tienen los vecinos. Si cada día están machando con los medios de comunicación, al final te lo acabas creyendo.

Si se trabajase la percepción, se mejoraría la sensación de seguridad. El político es quien debería trabajar esa percepción. El político tiene que ser un más realista a la hora de utilizar estos elementos como moneda de cambio por los votos. Esos son los problemas fundamentales. Ni es bueno lo que hay ahora, que lo han utilizado y mucho, generando esa situación de miedo por ganar un puñado de votos, ni es bueno lo que había antes, que negaban la realidad de los barrios y que efectivamente había problemas. Por tanto, ni es bueno que digan que esto es un escándalo ni es bueno que digan que está esto arreglado. O sea, el término medio. Por tanto, hay razones en ambas partes, pero llevadas al extremo, os estáis cargando la ciudad. Aquí hay una responsabilidad política muy seria. Hay que trabajar la percepción de lo que es la ciudad para así mejorar la seguridad.

Mayoritariamente, hoy la Policía está haciendo bastante política de prevención que yo creo es interesante. Siguen una línea de hace muchos años. Los mismos agentes de barrio o de distrito, con su presencia, ya están haciendo una cierta prevención. Yo creo que además es

lo fundamental. Es lo básico. Es lo mejor que pueden hacer, además de atender los requerimientos y los servicios, porque no nos olvidemos que, por ejemplo, la Guardia Urbana va más allá de ser un servicio específicamente policial. Luego tiene también servicios que garantizar: servicios al ciudadano, por ejemplo. La Guardia Urbana ha de estar en los Encantes, ha de estar en los mercados, ha de estar aquí y estar allá y llega un momento que Guardia Urbana para todo. A lo mejor también habría que comenzar a situar cuáles son verdaderamente los trabajos que debería realizar cada colectivo: cuáles tocarían y cuáles a lo mejor no. Y la percepción que también tienen los vecinos de decir “Hay tantos guardia en tantos turnos. ¿Qué pasa que llamo y les cuesta tanto venir? Tardan unos minutos”. Es que no es solamente que tú llames y que vengan; no están parados en la comandancia. Es que hay cuarenta mil servicios que hacer y cubrir determinados departamentos.

La Policía hace más de lo que deberían hacer. Igual que los propios ayuntamientos hacen más. Nosotros reclamamos más y siempre reclamamos a la Administración más cercana (en este caso, los ayuntamientos). Pero todo el mundo sabe que los ayuntamientos han estado asumiendo competencias que no las tenían, incluso porque hay una dejación por parte de otras administraciones. Por tanto, en este caso, en las Policías pasa exactamente igual. Han ido cubriendo las funciones porque no se cubrían. Y hay unas funciones específicas de la Guardia Urbana que no pueden ir tampoco más allá y, por tanto, lo han de hacer los Mossos. Y otras que ha de hacer el Cuerpo Nacional de Policía, que todavía existe. Y es que no todo es como que yo ahora llamo a la Guardia Urbana y ya está el problema resuelto. A lo mejor tiene que intervenir otro colectivo profesional. Tampoco es fácil. Se le exige más a la Policía de lo que pueden dar.

Creo que en seguridad deberían actuar otros departamentos del propio ayuntamiento, como bienestar social, por ejemplo. Por eso decía que hablar de seguridad es tener un trabajo,

pues departamento multiocupacional del ayuntamiento; tener una vivienda digna, pues urbanismo y el departamento de vivienda. Es decir, si tú tienes una persona que se ha quedado sin trabajo, que no puede pagar la hipoteca, que ve que lo van a echar de casa con los niños, está en tensión. A esa persona le va a dar algo, pues tenemos un problema de seguridad. Por eso deberían participar distintos departamentos del propio ayuntamiento para mejorar la seguridad.

La Policía del futuro la entiendo mucho más cercana a la población. Es cierto que, en los últimos años, ha habido pasos importantes, pero todavía quedan muchos por dar. Todavía a la Policía nos pasa como con la justicia. Ir al juzgado da sensación de miedo. El que va lo hace asustado. Pues con la Policía pasa un poco esto. Yo creo que hemos de cambiar esa realidad. Hemos de entender que es nuestra Policía, que está para nuestro servicio. No el particular, sino global de los ciudadanos, de la ciudad. Yo creo que la Policía del futuro ha de ser sobre todo una Policía más cercana al ciudadano. Será la manera de poder evolucionar; si no, no haremos nada.

Las nuevas tecnologías son importantísimas y tendrán mucho que ver en ese acercamiento de la Policía al ciudadano. Las nuevas tecnologías son importantes; otra cosa es que se actué en condiciones con ellas. Creo que hay que buscar el término medio. Es decir, se ha de garantizar siempre la libertad individual de cada ciudadano y, por tanto, yo soy contrario a que se pongan cámaras para grabar. Hay compañeros en la asociación que lo piden. Yo no estoy de acuerdo porque mi intimidad también se queda mermada. Tiene mucho que ver si somos capaces de buscar los equilibrios y las fórmulas que te permitan hacer cosas en condiciones.

Creo que Badalona es bastante segura. En principio, prima mucho el pequeño delito o las pequeñas faltas penales, pero en general es bastante segura.

La Policía es quien mejor conoce los problemas reales de seguridad en la ciudad porque es quien lo trabaja. Los demás creo que se rigen más bien por sensaciones de seguridad o de inseguridad y lo que quieren influir sobre todo los medios de comunicación.

La percepción de seguridad es completamente diferente entre la Policía, los ciudadanos y los políticos. En esa distorsión de la percepción entre unos y otro, influyen mucho los medios de comunicación. Si nos basamos en estudios, España es un país de los más seguros, si no el más seguro de Europa, por lo tanto, realmente, los que inculcan sensación de inseguridad son los medios de comunicación. Esa percepción de los medios de comunicación influye sobre todo en la sensación de los ciudadanos y el político, en función de lo que le interese. En Badalona lo hemos vivido cuando el actual gobierno ha estado en la oposición. Los políticos utilizan la percepción de inseguridad o de seguridad, según gobiernen o no, en beneficio político.

Los ciudadanos también se aprovechan de esa percepción en el sentido de aprovecharse de cierta inseguridad para captar la presencia policial dentro de su ámbito, zona, barrio o calle, etc.

Los policías no nos aprovechamos de esa percepción. Yo considero que los policías, en general, somos bastante profesionales y nos regimos por unos cánones y unos mandos que nos indican lo que tenemos que hacer en cada momento.

Para solucionar los problemas de seguridad, confío, sobre todo, en la Policía; somos bastantes corporativistas. Y, antes que en los políticos, en los ciudadanos, porque son ellos quienes realmente gestionan la información a la que tú no llegas. Nosotros patrullamos la ciudad de manera preventiva, pero pasamos una, dos, tres veces, por una zona o un barrio o una calle y, realmente, el ciudadano está constantemente pisando su zona y es quien conoce la problemática de cada lugar. El canal de información son los ciudadanos. El orden sería: primero, la Policía; luego, los ciudadanos; y, por último, los políticos.

En los políticos últimamente está de moda utilizar la inseguridad en beneficio propio como partido. Independientemente del que sea, utilizan la seguridad o inseguridad como arma electoral.

Los problemas de seguridad son difíciles de solucionar. Podemos atajar ciertas actitudes o ciertos actos, pero solucionarlos es muy difícil. Yo creo que es muy difícil. No se soluciona porque el número de policías por habitante es reducido. Aquí lo vivimos en Badalona. Supongo que a nivel general también. Estamos hablando de unos 280 guardias, independientemente del cargo que tenga cada uno, para una ciudad de 220.000 habitantes aproximadamente. Creo que es un número reducido. El número de agentes en la calle es de uno por cada mil habitantes o menos. Y los Mossos d'Esquadra están bastante peor que nosotros. No se soluciona por una falta de efectivos.

La formación a nivel policial creemos que es escasa. Nosotros salimos de una escuela de Policía con una formación básica. Eso antes era el curso de formación básica y el mismo título lo dice. La formación de reciclaje de nuevos métodos, de conocer ciertas formas delictivas, no se estudia, te lo buscas tú por tú cuenta. Supongo que será por temas de efectividad y no perder efectivos en la calle. Evidentemente, a la hora de hacer cursos, restas agentes en la calle. Creo que el principal problema es la formación. Nosotros en Badalona, a

nivel de equipamiento, en los últimos cuatro, cinco años, hemos sufrido una evolución que ha sido bastante buena a nivel de medios.

Debería haber una mayor vinculación entre Universidad y Policía. Acabo de acabar la carrera de criminología y la formación o los datos que he asumido deberían estar al alcance de toda la plantilla. Los estudios que hace cualquier universitario o cualquier grupo universitario deberían ser más accesibles a los policías. Creo que debería haber una vinculación entre el ayuntamiento, a nivel formativo, y la universidad. No creo que sea difícil establecer un canal de información de todos los estudios que se puedan realizar a nivel universitario y ponerlos al alcance de cualquier ayuntamiento o de cualquier cuerpo policial.

Sobre las medidas que harían que los ciudadanos tuvieran una mayor sensación de seguridad, pienso que la sensación de seguridad se basa en que te vean. En los últimos años, hemos pasado del antiguo puente de los coches policiales, de las lucecitas, a los tipos leds. Con los leds te ven a cientos de metros y la sensación de ver unas luces azules te da una sensación de tranquilidad y seguridad que antes no tenías. Pero más presencia policial no soluciona los problemas. Nosotros hacemos pasadas por ciertas zonas que, a nivel de sensación de seguridad, sí que la proporciona, pero que no creo que sea real a nivel policial. A nivel de ciudadano, la presencia policial te da una sensación de tranquilidad y seguridad. Si con más Policía se pueden cubrir zonas mucho más pequeñas, con la colaboración del ciudadano se pueden atajar muchos delitos.

Además de la presencia de Policía, existen otros indicadores que mejorarían la percepción de seguridad, como el tema de medios, coches, emisoras, más fluidez en la información y también la limpieza en la calle, borrar pequeños grafitis, la degradación de edificios, mejoraría la percepción de seguridad y, a la vez, coarta a la gente a que cometan ciertos actos.

Un entorno degradado fomenta la inseguridad. Es una teoría que se llama “La teoría de los cristales rotos” y es un estudio bastante detallado. Si el entorno está degradado y sigue degradándose, puede aumentar el conflicto en esa zona. Un ejemplo es la transformación del barrio de La Mina en Barcelona, al que, con la apertura que le han dado a la zona Diagonal Mar, le han lavado la cara y seguro que el índice de delitos ha disminuido en la zona. El entorno condiciona también la seguridad.

Ante la pregunta de si la Policía actúa de forma rápida, la respuesta es un sí rotundo y no hace falta ni que dé explicaciones.

Normalmente, la Policía actúa después de los conflictos. La mayoría de veces la Policía actúa a posteriori y el mayor número de servicios son asistenciales. Siempre es por una llamada. Lo ideal es que actuara antes, pero, realmente, no tenemos la información suficiente para poder actuar. No podemos actuar antes por falta de información. Esa información mejoraría con la proximidad. De constantes reuniones con asociaciones de vecinos y comerciales, se podría sacar muchísima información. La participación de los ciudadanos es básica para el sistema de seguridad. Falta un análisis previo y las herramientas para ese análisis previo es la cercanía con los ciudadanos. Los ciudadanos son los que nos van a decir qué es lo que les incomoda o quién puede ser el que, en un momento dado, al entrar en una tienda, te ha robado o te ha hecho un hurto. Un canal de información tan básico como ese y tan fácil, a veces, lo echas en falta.

Creo que falta preparación en la Policía porque no se prima ese canal de información que son los ciudadanos. La falta de preparación en prevención es por esa ausencia de mayor participación ciudadana. Si primamos una Policía de proximidad, ya sea Policía de barrio o de proximidad, y si primamos esto con unas nociones básicas, se podría obtener un canal de información muy bueno y veraz.

La Policía debería tener indicadores que le permitiera prevenir los futuros delitos, pero no los tiene. Una simple estadística nos diría cómo deberían ser esos indicadores. Los ítems de esa estadística serían el tipo de delitos, actos incívicos, faltas o pequeños hurtos por zonas y horarios. Es una simple tabla de Excel que alguien podría perder el tiempo en hacerla. Yo creo que nos darían puntos calientes de la ciudad donde se debería reforzar la presencia policial.

Sobre los indicadores de prevención que podrían informar de la posibilidad de que suceda un delito en un lugar, pienso que quizás deberíamos filtrar la información recibida por parte de los ciudadanos respecto a temores o visitas a ciertos barrios de personas desconocidas. Todo y que no es un indicativo veraz sí que sería un indicativo de cierta información. Quizás se podría primar ciertos refuerzos policiales en alguna zona y prevenir ciertos delitos. Es difícil por eso que por indicadores de cosas que no han sucedido se pueda reforzar o prevenir ciertos delitos. Nosotros, la Policía, en principio, tampoco nos podemos guiar por ciertas suposiciones. Es muy relativo, pero sí es cierto que la degradación de ciertas zonas puede ser un indicador de alerta de un posible conflicto.

Actualmente, la oferta de servicios de seguridad no se ajusta a la demanda de seguridad. Los ciudadanos quieren una Policía de proximidad para poder expresarle sus malestares o sus preocupaciones. Pero lo que ahora se está haciendo en Badalona es una Policía de barrio que no es efectiva, porque no cubre los espacios horarios de verdadera vida en los espacios abiertos. Están haciendo una Policía de barrio con un turno partido, que entre cinco y seis de la tarde ya no hay nadie en la calle. Quien realmente disfruta la ciudad es gente trabajadora que usa la vida pública cuando termina de trabajar. Yo recojo a mis hijos del colegio, les doy la merienda y me voy al parque; pero me voy a las cinco o seis de la

tarde. Cuando la gente de Badalona se va al parque o disfruta de la ciudad o de los comercios, ya no hay Policía de proximidad para poder captar la problemática de la ciudadanía.

La organización es la responsable de que la respuesta de seguridad no cubra las necesidades de los ciudadanos, y aquí sí ha sido una imposición política. El establecimiento de la Policía de proximidad ha sido una imposición política. El responsable de que la oferta no coincida con la demanda es el político. Seguramente, también puede haber un exceso de demanda o que el tipo de demanda no se ajuste a lo que la Policía puede dar. Hemos comentado antes que la plantilla es corta. La plantilla policial a nivel general es corta. La demanda que hay para las policías que forman las plantillas actualmente en España no está bien calculada. Respecto al tipo de llamadas que recibe la Policía, hay requerimientos que no son servicios para una Policía. Sí estamos a nivel asistencial, pero para ciertas asistencias. Por ejemplo, no podemos estar para recoger a una persona unas llaves de una alcantarilla o que se le han quedado dentro del coche porque tampoco tenemos soluciones para todos. Generalmente, cuando el ciudadano llama a la Policía, queda satisfecho de la respuesta. A nivel Badalona, somos muy buenos profesionales.

La organización policial no tiene los instrumentos necesarios para interpretar y medir la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Un indicador fácil de hacer es una encuesta de satisfacción a nivel norma ISO de calidad. Uno de los indicadores, y además obligatorio, es la mediación de la satisfacción del cliente. En este caso, los ciudadanos son clientes de la Policía. Se podría hacer.

A nivel reactivo, es posible dar una respuesta de seguridad que satisfaga la necesidad particular de los ciudadanos, pero a nivel preventivo es muy difícil. No podemos estar para satisfacer las inquietudes de 220.000 ciudadanos. Pero a nivel reactivo sí.

Los ciudadanos buscan que se satisfaga su necesidad particular. Cuando un ciudadano te llama, aunque para nosotros o para cualquier persona sea una tontería, te llama porque tiene una sensación de agobio, de inseguridad, de peligro, aunque realmente no sea cierta. Dándole la solución a nivel particular, él queda totalmente saciado y tranquilo. Esa necesidad de demanda se cubre. Hablando la mayoría de inquietudes o agobios se solucionan. La gente a veces quiere escuchar la voz de un policía.

Para que la oferta de seguridad se ajuste lo máximo posible a la demanda ciudadana, habría que medir la satisfacción del ciudadano, el saber y el mejorar el tiempo de respuesta. Todos estos indicadores beneficiarían esto.

Para la tranquilidad del ciudadano, son más eficaces unas políticas de seguridad globales que otras que tiendan a dar respuestas a soluciones particulares. Sería global, pero sin descuidar ciertos colectivos. Como he dicho antes, una buena policía de proximidad te puede dar mucha información. La sensación sí que debe ser quizá global, pero para eso necesitas un canal de información de recepción de datos. Con la Policía de proximidad, cuidas a ciertos colectivos que te están dando una información útil para tener una sensación de seguridad global. Fomentando la seguridad particular, fomentas la seguridad global. Quizás hay que empezar por pequeños colectivos y vas haciendo un gran anillo de información. La información la obtenemos de varios colectivos: comerciantes, vecinos, clubs de fútbol, gimnasios, etc. Con unos buenos indicadores, puedes dar una sensación de seguridad global excelente. El sistema de seguridad público debería basarse en mejorar la seguridad particular o de colectivos para así intentar conseguir una mejora de la seguridad global.

El político es quien tiene el poder a la hora de decidir el modelo de seguridad en la ciudad. Las políticas de seguridad todo y que yo creo deberían ser bastante consensadas; el

político que entra a gobernar, en ese momento, es el que hace o el que ordena al jefe de la Policía el modelo policial que quiere, y no debería ser así. Creo que tendría que ser el ciudadano el que debería pedir o el colectivo de ciudadanos querer el tipo de Policía o de política policial que quiere. ¿De qué manera? Quizás sí que es verdad que votan ciertas políticas policiales o ciertas políticas de seguridad, pero creo que debería ser un consenso entre las distintas fuerzas políticas, que son los representantes nuestros en el Ayuntamiento, en la Generalitat, en el Gobierno Central.

La organización policial participa en este modelo cumpliendo órdenes del político. El alcalde es el que ordena y manda sobre sus políticas. Delega en el concejal de seguridad ciudadana, quien le dice al Jefe de la Policía o al responsable de la Policía lo que quiere para que el jefe lo plasme en órdenes. La Policía es una correa de transmisión de una decisión política. La Policía no tiene capacidad de decidir; puede asesorar. Supongo que podrá asesorar y asesorará, pero el que tiene la última palabra de la política policial es el responsable político.

La participación de los ciudadanos en el diseño de seguridad de la ciudad es una utopía. Sería difícil, pero deberían poder. No sé cómo, pero sería lo lógico. Las políticas de seguridad deberían ser un consenso de las fuerzas políticas porque los políticos son los representantes de los ciudadanos. Son las voces de los ciudadanos en el pleno municipal. Que el diseño, en lugar de los ciudadanos, porque es complicado, lo hagan sus representantes, que son los políticos y a través de un acuerdo entre ellos. Pero es difícil. Es difícil que el modelo de seguridad sea diseñado por todos políticos. Por lo menos, hacer alguna mesa de negociación. Como representantes de los ciudadanos, no tienen que pensar en su beneficio particular y en su propaganda particular, sino deben pensar a quién representan y que sea sobre beneficios de estas las políticas de seguridad que se implanten y con el asesoramiento de profesionales.

Sobre un modelo de seguridad basado en el partenariado, donde participen otros departamentos del ayuntamiento, cuanto más información tengas, mucho mejor para la labor policial. Cualquier canal donde puedas recibir información, pues mucho mejor. Si debería estructurarse a nivel de un órgano o reuniones, no lo sé, pero anteriormente sí que se hacía porque recuerdo que te venían prevenciones solicitadas por ciertos departamentos. Esos departamentos participaban de una manera directa o indirecta en el modelo de seguridad. La Policía recibe un tipo de demanda muy amplia y, en función de cómo sea esa demanda, la Policía no es la adecuada para llevar a cabo esa actuación.

El modelo de seguridad actual no es el adecuado para el siglo XXI. Actualmente está desfasado. Estamos destruyendo modelos policiales constantemente. Depende de quién gobierne y quién no te rompe un modelo. Actualmente, en Badalona hemos vuelto muchos años atrás. Creo que ahora mismo no es un modelo policial efectivo. Para actualizar el modelo de seguridad, habría que revisar la demanda de los ciudadanos, ver exactamente lo que ellos necesitan, porque las sociedades evolucionan y no estamos ahora como en los años setenta u ochenta. Las sociedades evolucionan y muchísimo, y todo debe evolucionar con la misma velocidad que evoluciona la sociedad. Hay que basarse en la problemática actual de los ciudadanos.

El futuro pasa por una seguridad más vigilada, donde las cámaras son una buena solución. Sin embargo, a veces, para instalarlas tienes ciertos problemas a la hora de conseguir las licencias o los permisos, pero es una manera de disuasión muy potente y veraz. La verdad es que te da mucho juego. La tecnología evoluciona a una velocidad brutal. El consejero de interior, no hace mucho, dijo que instalaría cámaras en los cascos de la brigada móvil de los Mossos d'Esquadra e incluso ellos no están en contra. Realmente, las imágenes se están usando en contra de la Policía y los teléfonos móviles han hecho muchísimo daño.

Cuando una secuencia de imágenes la aportas en un momento determinado para tu interés, tema de los medios de comunicación, hace mucho daño a la Policía. Por tanto, creo que una cámara en el caso de un policía es una muy buena solución. La Policía tiene que hacer uso de las nuevas tecnologías.

La Policía se dedica mayoritariamente a dar sensación de seguridad y asistencia. Cerca del 80 % de las actuaciones policiales son asistenciales. Sería más reactivo porque actúas cuando ya ha pasado algo. Es a nivel reactivo bajo petición, bajo una llamada telefónica o petición de algún ciudadano.

El ciudadano, por desgracia, tiene una imagen bastante deteriorada de la Policía. Creo que es por los medios de comunicación y cambia muchísimo cuando interactúan con nosotros, porque se sorprenden. La imagen que tienen de la Policía es una imagen totalmente represiva y de abuso de autoridad. Los políticos la imagen que tienen de la Policía es según quien mande. Para el que manda, las intervenciones policiales son las mejores del mundo, pese a que a veces no sea así, y para el que está en la oposición, es todo lo contrario. Prima el interés político. La imagen que tiene la Policía de sí misma es la de buenos profesionales, de haber muy buen compañerismo y buen ambiente. Todo y que los cambios políticos a veces son complicados.

La imagen que tiene el ciudadano de la Policía con la imagen que tiene el político de la Policía y la imagen que la propia Policía tiene de sí misma no coincide. Son totalmente enfrentadas. La imagen que tiene la Policía de sí misma es totalmente enfrentada a la que tiene el ciudadano de la Policía sin que hayas interactuado con ellos. Esto debería cambiarse. Por ejemplo, los padres, cuando van por la calle con los niños: “Que si no, te llevará la Policía”. Siempre les digo que al policía lo tienen que tener como a un amigo porque es quien te va a solucionar problemas que otros colectivos no te pueden solucionar. Los máximos responsables de esa imagen de la Policía son los medios de comunicación.

Sobre qué debería hacer la Policía, es seguir trabajando, velando por la legalidad. Sería todo lo que hemos hablado: utilizar nuevas tecnologías, buenos canales de información, tener cierta o más relación entre cuerpos policiales y, sobre todo, debe haber más intercambio de información. Lo ideal sería que la Policía fuese preventiva. Es lo que debería hacer la Policía, porque previniendo evitas tener que actuar. Prevenir el conflicto es difícil y tampoco hay manera de valorarlo. Si tu previenes ciertos actos, sí que con la estadística, a años vista, puedes saber si han disminuido o no ciertos actos. En función de un tipo de política policial, entonces se puede medir, pero es muy difícil. Nunca sabes si estás previniendo algo realmente.

Es difícil saber si existen unos indicadores sobre posibles conflictos, si es que realmente hay indicios o índices que dicen “Cuidado, que está subiendo el paro, hay personas que se están quedando sin el subsidio y la gente va a tener que hacer algo para comer”. Sí que es verdad que están subiendo los pequeños hurtos y las pequeñas faltas, pero tú no sabes si lo estás previniendo o no porque nunca tienes el indicador de qué va a pasar o quién está en disposición o está intentando realizar algo. No tenemos ese índice. Por lo tanto, no sabemos si estamos previniendo algún acto delictivo o no. Sí que es verdad que un coche tres meses en un sitio sin moverse, si a alguien le hace falta algo, va a ir, lo va a romper, y entramos dentro de la degradación del entorno. Evidentemente, con la degradación del entorno, tienes un indicador bastante elevado de que puede haber actos incívicos, delictivos incluso.

Entrevista 6 (realizada el día 19 de marzo de 2013 en el lugar habitual de trabajo del entrevistado)

Badalona es una ciudad segura. Los problemas de seguridad que existen en la ciudad los conocen tanto la Policía como los políticos y los ciudadanos. Es la conjunción de los tres. La seguridad tiene un componente de percepción muy alto y los números pueden decir una cosa y la realidad percibida es otra.

Sobre la cercanía de los ciudadanos, los políticos y la Policía a los problemas, son abordajes diferentes. La Policía es un instrumento y, como instrumento, conoce situaciones concretas, conoce demandas concretas. Los políticos conocen más una percepción de esa demanda. Y los ciudadanos son los que construyen esa necesidad de seguridad. No hay que olvidar que la seguridad todavía es un derecho.

Sin dudar, lo que un ciudadano entiende por seguridad es diferente a lo que entiende un político o un policía. Son percepciones absolutamente diferentes. El político intentará dar respuesta a la demanda ciudadana y, a la vez, al requerimiento técnico que es el del policía. De todas maneras, para hablar de seguridad hay que tener más elementos, no solamente el delito. El delito es la plasmación final de una situación de crisis determinada. Los elementos preventivos en seguridad son tan básicos como lo pueden ser las actuaciones básicamente policiales.

La percepción de seguridad es distinta en el policía, el político y el ciudadano por la misma naturaleza de los tres componentes. El ciudadano es influenciado y esa influencia que se pueda generar sobre él también genera una percepción determinada de seguridad. En ese sentido, son manipulables. No hay que olvidar que, cuando hay una noticia “x”, resulta que al cabo del tiempo tienes imitadores. Tienes la sensación de que todo el mundo roba, de que

todo el mundo es corrupto, etc. Eso es desde el punto de vista del ciudadano. Desde el punto de vista del policía, del instrumento, y repito lo del instrumento porque a veces se confunde el tema policial como instrumento, el policía tiene datos, tiene intervenciones. Si en un cuerpo policial, en un momento determinado, se produce una actuación policial de gran calado, eso influirá en el pensamiento del cuerpo durante bastante tiempo. ¿Problema? Que conjugar esas tres posiciones siempre es básicamente el juego político. Es decir, cómo abordar la necesidad, el derecho y la intervención. Básicamente, la percepción del político la recibe de la demanda del técnico, que es el policía, o los técnicos en prevención en seguridad y del ciudadano.

La percepción de seguridad se puede mejorar siempre con una tarea preventiva, muy importante, y educativa. Básicamente, el ciudadano no conoce cuáles son los protocolos de intervención. Muchas veces no conoce el límite de la ley. No conoce qué es un delito y qué no es abordable por la vía del delito. No conoce qué instrumentos se tienen para abordarlo. Y, a veces, demandas ciudadanas que provocan mucha inseguridad no son objeto desde el punto de vista policial, es decir, código penal, ordenanzas municipales. En muchos casos son cuestiones de educación. A nivel genérico, viene a ser lo mismo. Es decir, el abordaje de una percepción muchas veces es imposible porque también juega el prejuicio. Entonces, el prejuicio construye esa percepción también. La ley no contiene prejuicios. La ley contiene normativa, aplicación y límite. Esa es la dificultad que tiene. Por eso, una de las formas básicas es la formación tanto del ciudadano como del político y, sin dudar, también del policía. Y es una tarea que abordamos de forma secundaria cuando debería ser prioritaria y primordial.

La falta de limpieza, de alumbrado, los problemas económicos, etc., son indicadores de inseguridad. Es famoso el “Broken Windows”, que ha llegado hasta aquí de mil maneras.

Una de las maneras que interpretamos aquí es la derivada del “Broken Windows” por la vía europea hasta llegar a España y cómo los municipios afrontan ese pensamiento y proliferan cantidad de ordenanzas de convivencia con mil nombres diferentes; pero, al fin y al cabo, lo que intentan evitar es esa situación de abandono, de dejadez, de mal uso y lo que se hace es normativizar la actuación, en la vida cotidiana, de alguna manera.

Los políticos conocen los problemas de la ciudad. Lo que pasa es que, a veces, el abordaje es diferente porque el político está ceñido al cumplimiento de la ley. Entonces una cosa es el problema percibido, el abordaje del posible problema y la solución al problema, que no siempre es fácil.

A la hora de solucionar los problemas de inseguridad en la ciudad, confío en la Policía, los ciudadanos y los políticos, pero no sabría valorar o medir si es por igual. Sí es cierto que nuestra política básica se encara a partir del respeto y el conocimiento a la vez y la formación sobre el límite. Son necesarios los tres elementos básicos de la construcción de la seguridad. La seguridad no es un bien objetivable. He hablado de percepción. Por tanto, todo aquel que colabore en matizar esa percepción es absolutamente necesario. ¿Problema? A veces las policías tienden a magnificar una serie de elementos que para el ciudadano no son importantes o viceversa.

La organización política es más sensible a las demandas de los ciudadanos que la organización policial. La Policía, quieras o no, es un instrumento y, como instrumento, es maleable y manejable. Por tanto, el político es el que debe ser sensible a las dos cosas.

Sobre la recepción de las necesidades de seguridad de los ciudadanos, en principio, al político se le tiene reconocida la fase de representación de los ciudadanos. Pero llegan a todas partes las demandas del ciudadano. De hecho, aún se conserva y se mantiene toda una serie de reuniones con ciudadanos para hablar de temas de seguridad.

No sabría responder a si la Policía soluciona los problemas de seguridad porque, si la percepción se mejora, la seguridad se mejora seguramente. Yo lo dudo porque hay más elementos que configuran la percepción.

Algunos problemas no se solucionan porque a veces no está en la mano policial solventar esos problemas. Los límites del cuerpo policial es la ley y, a veces, se piden intervenciones, no la intervención, sino una forma de hacer una intervención que está fuera de la ley. Entonces eso no provoca una sensación de seguridad; en todo caso, contribuye a la percepción de inseguridad.

Más Policía, mejor limpieza, mejor urbanismo son tres elementos que, en su momento determinado y con su medida justa, pueden contribuir a que los ciudadanos se sientan más seguros. El equilibrio es lo necesario en estas cosas. Más Policía provoca una cosa sencilla, que es que, cuando hay más Policía, también se fijan en más delitos y todos los ciudadanos somos susceptibles, en un momento determinado, de pasar la raya de persona no delictiva a persona delictiva. El tránsito es uno de los elementos básicos y conocidos. En un aparcamiento mal realizado, si tienes un policía al lado, te va a multar, te va a generar una sensación de persecución, pero de alguna manera está contribuyendo al orden y a la sensación de seguridad. ¿Más Policía contribuye a más seguridad? Depende. Bien utilizada, bien medida y en el momento adecuado, posiblemente sí, pero no siempre. El urbanismo es un elemento preventivo. Es decir, si tú haces una mala plaza, que tiene espacios escondidos, con poca iluminación, etc., seguro que contribuye a la sensación de inseguridad. Si lo haces de forma diferente, lo que haces es reducir esa percepción. Y también la prevención y la educación son básicas, no solamente a nivel de ciudadanos concretos, sino desde la escuela, desde las formas de apropiarse de la utilización del espacio público, del cómo entender y matizar las diferentes utilidades del espacio público que hacen en esta ciudad, por ejemplo,

culturas diferentes. Esa manera de abordar la seguridad es la que puede provocar y producir una percepción de seguridad más elevada. El desequilibrio en una de esas actuaciones seguramente contribuye a lo contrario, es decir, a tener una percepción de inseguridad más alta. Ciertamente es que hay zonas concretas con un urbanismo quizás mal proyectado desde un inicio, que son zonas entendidas como inseguras. Luego, cuando miras indicadores, es decir, incidentes acaecidos en ese espacio, igual no son más que los que hay dos calles más abajo, pero la percepción que la gente tiene es de no pasar por allí, porque es una zona insegura, entendida como insegura.

El papel de la convivencia para mejorar la seguridad es básico en una ciudad. Nosotros hemos pasado en escasos ocho o diez años de no tener diferentes percepciones culturales del espacio público a tener, como poco, siete o diez percepciones diferentes del espacio público. Es decir, percepciones y utilidades del espacio público. Poblaciones de carácter rural venidas del norte de Europa utilizan el espacio público como espacio de relación. Nosotros hemos perdido esa ocupación o apropiación del espacio público. Esa estructuración diferente del espacio público nos obligaría a tener la convivencia como un elemento básico para generar seguridad.

Nosotros partimos de que la percepción es el elemento básico y el sentimiento es una emoción maleable. Un espacio que no esté cuidado, que esté degradado, que tenga unas apropiaciones de la convivencia del espacio público muy variadas y que provocan confrontación, genera inseguridad a un colectivo o al otro, o a todos a la vez.

La Policía actúa de forma rápida cuando es requerida. Las ratios que teníamos de intervención, y que me parece que todavía se mantienen, eran de 3'56'' a la llamada de emergencia. Aquí hay otra cuestión y es una cosa de carácter operativo. Yo no sé en este momento cómo está en esta ciudad la intervención. Lo que sí que es cierto es que hay dos vías de entrada: una es la vía directa, que son esos 3'56'' y la otra es la vía 112, que es una

vía mucho más lenta y que tiene problemas técnicos de desarrollo. Actúan de forma rápida, lo que pasa es que hay otro elemento técnico a tener en cuenta y es que quien valora la urgencia no es tanto el ciudadano que llama, sino la persona que atiende la llamada y no siempre una urgencia es una urgencia. Delante de un accidente de tránsito a un señor que hace ruido en el piso de arriba, es más urgente acudir al accidente que no acudir a la llamada de un ciudadano que tiene una fiesta encima de su casa.

La Policía actúa casi siempre después de que suceda un conflicto. La Policía tiene por definición un componente reactivo. Al ser reactivo, si no hay acción, no hay reacción. El carácter proactivo de la acción policial se dedica, básicamente, a la prevención, a la formación, información, etc. Una Policía moderna tiene que actuar antes de que suceda un conflicto dentro del marco preventivo de la seguridad y siempre cuando se la llama. Por tanto, tiene que tener muy afinado el efecto reactivo.

La Policía no actúa antes porque es muy costoso y porque, aparte de que es costoso, no se ven los beneficios inmediatos. Todo lo que tiene beneficio inmediato, aunque sea más caro, está más valorado. Lo ideal en seguridad siempre es la prevención.

La Policía no tiene las herramientas necesarias para hacer los análisis previos y no los tiene por varios factores: uno de ellos es que la formación que reciben los policías está basada en el conocimiento de un entorno sociológico alienado, que no es propio, que no es suyo y en la formación de acciones de carácter reactivo: cómo intervenir, cuál es el marco legal, qué deben hacer, cómo deben hacerlos. Los protocolos de intervención están hechos siempre para intervenir, no para prevenir. Por tanto, su formación básica es la intervención. Si tú quieres que eso no sea así, debes gastar más tiempo y desequilibrar esa formación hacia elementos preventivos. En ese aspecto, deben empezar a trabajar más en colaboración con otros mecanismos de prevención, que es un elemento que no se tiene. No se trabaja previamente

con educadores sociales, con la comunidad educativa ni con la comunidad asociada. Aunque se hagan contactos, se hacen desde el punto de vista de una posible intervención posterior. Sí hay programas que tienen esa concepción, pero siempre con el pensamiento de que has de intervenir a posteriori.

La Policía está encorsetada por las leyes y las normas y debe trabajar más desde el punto de vista cooperativo. La sociedad, la realidad, es poliédrica. Hay muchos más intervinientes en el contexto social. Por tanto, para poder hacer acción preventiva, sería un trabajo precoordinado, pactado y conocido entre todos aquellos que intervienen en la construcción social. Si no es así, cada uno lo que hace es intervenir desde su perspectiva, teniendo en cuenta muy poco al de al lado aunque el tema sea el mismo.

En la Policía falta formación en prevención y prevención en sí. La acción preventiva es una acción querida y previa. Si no hay esa voluntariedad previa, no hay prevención. Se pueden hacer cursos de formación para la educación viaria, enseñar a los menores cómo se circula por la calle, pero no conozco demasiados programas hechos desde la Policía que, por ejemplo, se encaren hacia la convivencia intercultural. Se plantea como una cosa aliena a ellos. Entonces, es evidente que ahí prevención no pueden hacer si no tienen una concepción previa de que eso es necesario.

Debería invertirse muchísimo más en el contacto de la Policía con el ciudadano. El posible distanciamiento de la Policía con el ciudadano forma parte de la inseguridad. Cuando hay una Policía que no está presente, cuando la gente necesita de la intervención policial y no la ven una crítica es: “No han llegado” o “han llegado tarde”. Aunque siempre llegarán tarde porque llegan una vez acaecido el hecho. Si hay un suicidio, un robo, un asalto, la Policía no llegará cuando se está haciendo el asalto. Lo ideal sería que estuvieran presentes, pero el caco no es tonto y, cuando ve a un policía, se va.

No es una afirmación válida la existencia de desconfianza entre el ciudadano y el policía. Depende de muchas acciones que hagas y de la situación sociológica del contexto. No es una línea directa. Hay desconfianza en algún cuerpo, hay desconfianza en alguna actuación, hay desconfianza en algún momento.

Siempre haría falta una mayor conexión entre Universidad y Policía. Hay intentos, pero lo que pasa es que aquí, en Cataluña y en España, no es un elemento de los más importantes. ¿Por qué? Porque sí que hay profesores en la Universidad que están trabajando directamente en policías, pero esa transferencia de conocimiento puede llegar a los mandos, pero no a la base y no hay que olvidar que un cuerpo policial se basa en su masa. El responsable de que no haya relación entre Universidad y Policía es el político; es quien dirige esa organización, es quien establece las políticas en un cuerpo policial aunque el cuerpo policial tiene su aplicación, su ley, su estructura y sus límites. Pero eso sí que forma parte de la política. El incrementar la base cooperativa entre Universidad y el mundo policial es una cuestión del político, como el plantearse si una acción ha de ser de forma más contundente o menos. La contundencia la regula el político, no la regula el técnico.

Pienso que la oferta de servicios de seguridad no se ajusta a la demanda de los ciudadanos porque la demanda que hace el ciudadano no se ajusta a la posibilidad de la Policía y la oferta que pueda hacer la Policía no se ajusta a lo que el ciudadano quiere. Entonces ese diálogo entre demanda y oferta no está muy estructurado. No se ajusta porque no se tiene intención de que se ajuste. Es decir, forma parte de la formación. Para poder hablar un policía con la sociedad, debe tenerlo dentro de su ideario y en sus herramientas de intervención. Es una parte de la intervención aunque sea la preventiva. Si eso no se tiene como un elemento básico, no se realiza. Por otro lado, la Policía siempre ha estado bastante alejada de lo que es la ciudadanía. Ellos aplican la normativa. Aplican de forma hierática lo

que les confiere el uniforme y la ley, pero eso no se matiza con la interacción con el ciudadano. Eso es un factor que pasa y no está dentro del ideario muchas veces. Sí que se introduce dentro del ideario. Sí que ha habido apuestas modernas por matizar la misión de la Policía en entornos locales, por ejemplo. Piense que se ha dado mucho más que en entornos de cuerpos policiales mayores. Entonces eso es un déficit que tiene el sistema. Una de las causas de que no se ajuste la oferta con la demanda es ese alejamiento de la Policía con la ciudadanía.

A la hora de hablar de responsables de que la oferta de seguridad no cubra la demanda de los ciudadanos, estamos en lo de siempre; los policías, porque tienen una configuración determinada en su forma de prestar el servicio. Entonces, si eso no se modula, ellos van a lo que está establecido; es decir, solo intervengo cuando hay un delito, una alteración de la convivencia, un enfrentamiento, una posible falta administrativa o penal. La Policía se dedica a eso. El ciudadano, cuando pide que venga la Policía, o llega tarde o no hacen lo que ellos quieren que haga, es típico: “Lo ha de detener”. “Oiga, yo no lo puedo detener”. Evidentemente, la formulación de la demanda del ciudadano igual no es la que debería ser. No tendría que pedirle que lo detengan, tendría que pedirle que pusiera paz, que es una posición diferente de la demanda y, por tanto, también de la oferta. Cuando la Policía llega, lo que hace es intervenir. Lo básico será que detenga o retenga a la persona, no que ponga paz. Igual es que hay una herramienta que no ha sido suficientemente trabajada, que es la resolución alternativa de conflictos. Básicamente, las herramientas que tienen los policías son las esposas, la porra o la pistola. No tienen otra herramienta. Formativamente, no les hemos hablado y no han practicado suficientemente el tema de la resolución alternativa de conflictos. Seguro que, en prácticas de inmovilización, en actuaciones con armas blancas y demás, han hecho mil prácticas; seguramente, ninguna en el tema de la resolución alternativa de conflictos. Y al ciudadano le pasa lo mismo: a la Policía le pide una cosa porque igual no

sabe que puede hacer otra y el político tiene que modular todo eso. ¿Qué pasa? Que los políticos, depende de las políticas que tengan que ejecutar o quieran ejecutar, pueden ir por una vía más preventiva o reactiva o porque su ideario político o su política establecida va por otro lado distinto a las necesidades. Es decir, si la Policía es un instrumento, la política es otro instrumento. La diferencia de la política y de la Policía es que la Policía tiene un marco legal establecido de lo que puede y no puede hacer. La política tiene un marco establecido de qué no puede hacer, pero lo puede hacer todo. Lo que no puede hacer está claro: la ley es el límite. Puede hacer que los servicios de seguridad sean mucho más contundentes en afrontar una manifestación. Puede hacer todo lo contrario y poner mecanismos previos de inteligencia o mecanismos previos de resolución de conflictos. Puede pactar situaciones, lugares y el autocontrol de la misma manifestación. Todo depende de la posición que el político tenga en su ideario. Los partidos políticos tienen formas diferentes de afrontar la seguridad. Cada partido es diferente.

Nunca es posible dar una respuesta de seguridad que satisfaga la necesidad particular de seguridad, porque la particular es parte y estamos hablando de servicio público. Muchas veces, el servicio público es contradictorio con el interés personal o particular. Es muy difícil que se ajuste una cosa a la otra. Desde la organización política, para que la respuesta de seguridad se ajustara a la demanda, se debería escuchar mucho más al ciudadano, conocer perfectamente cuáles son los límites del mecanismo de la herramienta policial y establecer políticas públicas de seguridad atendiendo a su ideario y a la demanda ciudadana. Es complicado.

Si el policía sabe explicar al ciudadano por qué no puede hacer aquello que le pide, no tiene que producirse distanciamiento entre ambos. Es un problema de formación y de conocimiento de la estructura democrática. Si hay una norma que prohíbe hacer el tipo de

intervención que pide el ciudadano, tú has de tener dentro de tus capacidades individuales el poder para explicarle que aquello no te está permitido hacerlo porque está en contra de la ordenación jurídica. Eso es una habilidad que se puede tener de forma natural o que se puede construir de forma formativa. Se puede formar en esa habilidad. La formación de los agentes es un tema que ningún partido en concreto ha afrontado en los últimos años. Sí hay una formación policial en Cataluña, pero está mucho más dirigida al tema reactivo que a generar capacidades en cada uno de los agentes para poder relacionarse con el ciudadano.

La organización policial y la organización política no tienen los instrumentos necesarios para interpretar las necesidades de los ciudadanos porque existe un déficit de instrumentos. Deberían existir, pero no existen. Comentaba a nivel de indicadores no solamente de delito, sino de satisfacción, de percepción, no solamente de seguridad, sino de cómo se percibe a la Policía, cómo se percibe a qué diferentes policías, si la gente es capaz de diferenciar una unidad de otra. Al no existir esos elementos de análisis de la intervención, es muy difícil luego modelar esa intervención porque, si no tienes información, hablas de percepción y en la seguridad se ha trabajado mucho, y desde hace mucho tiempo, a ojo. “Me parece que...” y ese “me parece que” puede ser acertado o a veces equivocado y eso es un peligro. Por mi experiencia personal, tanto la organización política como la policial, carecen de esos instrumentos. El tema de indicadores, encuestas de satisfacción, encuestas de selección de servicio no es una herramienta que se valore mucho. Por ejemplo, Cataluña dispone de una encuesta de victimización que, parece ser, el año que viene no se hará porque cuesta dinero. ¿Qué significa? Que la Policía, a partir de ese momento, va a generarse su propia percepción de lo que pasa y funcionará a nivel de titulares. Cosa fatal. No digo que no se haya de tener en cuenta el titular. Se ha de tener en cuenta, pero es que no tener tus datos para poder matizar el tema mediático es un problema. No saber qué está pasando en cada zona de la ciudad a nivel de delito, percepción y demás te hace distribuir los recursos de

forma equivocada. Todos esos instrumentos son los primeros que sufren en el tema de la seguridad; no así la uniformidad, armamento o vehículos, que, por cierto, son más caros que lo que sería la información para poder gestionar. La economía influye siempre sobre la seguridad.

La necesidad de los políticos de obtener resultados inmediatos no tiene por qué ser un problema en las políticas de seguridad. Lo que veo son cosas diferentes: una cosa es el político que necesite tener una respuesta inmediata, es decir, la solución del problema ya, que le da prestigio; la otra es que tenga la capacidad de ser proactivo, es decir, de poder planificar la acción de la seguridad. Si solamente se dedica a la reactividad, nunca solventa ningún problema, solventará el incidente concreto, nunca el problema. Nunca rebajará la situación de conflicto que hay en una zona determinada porque no se plantea nadie que ese conflicto permanecerá si tú no haces acciones para que se diluya. No digo que se elimine, eso es muy complicado, pero sí que se diluya. ¿Por qué? Porque hay indicadores que te señalan que cada semana hay un enfrentamiento entre una comunidad y otra. Porque hay sabotajes a lugares diferentes, etc. Ese elemento, si no lo tienes entendido como un elemento de prevención que te está dando señales de alarma para poder hacer una acción preventiva, tú llegarás ahí con 200 agentes, pero el problema lo podrías haber detectado antes.

Respecto al porcentaje de actuaciones reactivas y de prevención, pienso que si en políticas reactivas estamos aplicando un 85 %, deberíamos dejarlo en el 70 % y el 30 % restante dirigirlo a acciones preventivas y de formación. Es decir, hay que variar ese porcentaje.

La universidad tiene un papel importante en las políticas de formación en prevención porque donde hay tiempo dedicado a reflexionar respecto a la actuación de seguridad es en la Universidad. La intervención policial, desde un punto de vista más académico, será un

elemento a tener en cuenta. No será el elemento. En cambio, en los sistemas policiales, el elemento es la intervención policial. La Universidad tiene una visión más amplia y eso debe aportar elementos sustanciales para la seguridad.

No siempre la organización policial y política ven como antenas de la realidad a los ciudadanos. Se deberían ver así, pero no se ven. El político recibe los impactos de la necesidad individual y el paso a que sea colectiva a veces no se hace. La reactividad es un elemento que en todas las organizaciones pesa mucho. Entonces, este paso de que una demanda concreta se convierta en una demanda colectiva y pueda ser abordada como un elemento sustancial de la convivencia muchas veces en el mundo político no se da. En la Policía, casi nunca, porque no tienen planteado ese elemento. El paso básico es pasar de la demanda concreta al bien público. La seguridad es un bien público no que a mí me preocupe, me moleste, un bar no es un problema, sino ese bar que configura todo un cúmulo de cosas que emborronan la sociedad. Las antenas no serían los ciudadanos, sería pasar del ciudadano a la colectividad. No hablo de entidades organizadas, hablo de colectividad porque las entidades organizadas es otro mundo aparte. No siempre son antenas, sino que a veces también son individuos que se reúnen juntos una vez a la semana. No digo que sí ni que no, digo que no tiene por qué ser una antena. Pueden ser tres vecinos que viven en la misma escalera, que tienen un bar que les molesta. No significa que los bares molesten. No significa que aquel barrio tenga una situación de conflicto grande. Lo que digo que es que a veces pasa. También es cierto que, cuando son asociaciones con una tradición formada en el pensamiento colectivo, igual sí que es probable que aquello sea una buena antena.

Los políticos siempre se sienten presionados por los ciudadanos y los ciudadanos se suelen agrupar cada vez más para presionar. Por la situación política y económica, resulta que la agrupación por intereses es cada vez más importante. Los ciudadanos presionan más a la organización política que a la policial. La organización policial casi nunca es presionada por

el ciudadano. La organización policial también presiona a la política. Por ejemplo, el tema sindical es básico y acostumbra a ser un conflicto para el político. La organización política presiona menos a la organización policial. Pienso que tiene mal estudiadas las herramientas posibles y no hay tanta influencia desde el político a la Policía. Pienso que le deja trabajar. Las quejas que suelen recibir los políticos de los ciudadanos son que la Policía no actúa cuando lo piden. Básicamente, el enunciado sería ese.

Los políticos actúan en base a su interés político. Si hablamos de interés político al mantenerse en el poder y al quedar bien para seguir siendo reelegidos, entonces sí actúan por interés político. Los políticos, más que buscar el rédito electoral, buscan el rédito del poder. No olvidemos que para cualquier organización política su objetivo básico es llegar al poder: poder mandar, poder establecer las políticas que ha vendido electoralmente. Y la forma de poder mostrar que realmente las políticas que vendes son las que haces es haciéndolas. Si estás en la oposición, no puedes hacerlas. Esto es así.

La Policía siempre es un instrumento de poder; nadie puede negarlo. También es un instrumento de poder en manos del político. Hay más instrumentos y este es uno de ellos y, además, también es poliédrico. La Policía también es un instrumento de poder en manos de la propia Policía. Es como un monasterio donde quien manda es el padre prior, pero hay el hermano bibliotecario, el hermano portero, el hermano intendente y cada uno tiene su poder. Es un juego de poderes dentro de la organización. También esa organización tiene relación con otras organizaciones y hay otro juego de poder diferente. En ese sentido, la cosa es complicada.

Los ciudadanos son desconocedores de este juego de poderes. A veces son, se ven y se notan, pero en general lo que pide el ciudadano es lo que le molesta y quiere que la Policía, como servicio público, le arregle. No llegan a estos elementos. Por eso, la presión la hacen

hacia el político porque tienen claro que el político es aquel que está dirigiendo aquello y es el que tiene que responder a sus demandas. Ese juego de poder no lo hacen hacia el policía, puesto que entienden que el poder sobre la Policía lo tiene el político. Ahí está el juego de poder. Pienso que por ahí hay un elemento de estudio importante.

Respecto al modelo seguridad, la intención es aplicar unas políticas de seguridad global. La práctica me dice que se aplican soluciones de política concreta, puntual, por barrio. Es decir, estamos más en lo local y un poco en lo global. En políticas de seguridad, lo normal es que se complementen haciendo reacción, que es “Ahora me llaman; ahora voy” y que es más fácil porque tienes una operativa determinada. Es una cuestión logística. Solo tengo servicios a la espera o en espera: conflicto, aparición, intervención, retirada. No hay más planificación, solo has de tener la maquinaria engrasada para que eso funcione. ¿Qué pasa? Pues que, si no existe una estructura de inteligencia que pueda llevar a la cuestión más estratégica el pensamiento de la seguridad, tienes un problema porque nunca llegarás a mejorar. La gestión en políticas de seguridad tendría que tender a generar un derecho, establecer una oferta y una demanda, saber la demanda y conocer la oferta. Me gustaría más que no el tema de estar atrapado en la reacción. Básicamente, la reacción es lo que prima en la organización policial.

Unas políticas globales se basan en una planificación estratégica de la seguridad. Si no hay planificación estratégica, tú no puedes dar una seguridad global y, por tanto, te basas en necesidades particulares, que es el componente reactivo. Este sería el juego y el esquema. Si no haces políticas estratégicas, estás abocado a la reacción y a la seguridad particular. Tenemos que tener en cuenta que, si hablamos de seguridad pública, estás fuera de tu objeto, porque tu objeto es lo público, no lo privado y entonces empezaremos a desvirtuar el modelo. Es decir, si el modelo es un modelo público y resulta que, por la cuestión, llegamos solamente a la atención de lo privado, acabaremos con que la Policía será el portero de Zara.

A la Policía no se le exige más de lo que debería hacer. La Policía hace menos de lo que tiene que hacer. Como estructura profesional, debería estar en la cresta de la ola de las mejoras de las líneas de crecimiento profesional y no lo está, primero, porque tienen un componente sindical muy potente y, segundo, porque tienen, y lo pongo entre comillas, “mal entendido qué es el servicio público”, porque la formación los lleva a posicionarse solo como un elemento reactivo, no como parte de la sociedad para construir seguridad. Ellos se definen como instrumento. No están en esa posición de elementos de construcción de modelo de seguridad. ¿Por qué? ¿Problema que hay en todo esto? Básicamente, cuando se plantea una ley de seguridad, acaba siendo una ley de cuerpos policiales. No habla de seguridad; habla de cuerpos policiales. Podemos hablar de cómo construimos seguridad. La seguridad es un derecho y, como tal derecho, qué debemos y qué no debemos. ¿Qué parte tiene el instrumento, la política? ¿Qué parte tiene el ciudadano? Debería ser un planteamiento absolutamente diferente. Acabamos siempre hablando de instrumentos, es decir, de policías.

No falta profesionalidad en la Policía, ya que hay elementos muy profesionales. Lo que pienso es que lo que hace falta es inteligencia en esa profesionalidad. Ellos son buenos interviniendo. En general, son buenos en la intervención, quizás son malos en la planificación. Más que implicación, falta orden para que puedan planificar más. Ellos planifican la intervención muy bien, pero no planifican el resto. Es un problema de estructura, de forma de pensar la organización. Si de los 16.000 Mossos d'Esquadra, solamente hay 30 que se dedican a la inteligencia y hay 2.000 mandos, pero esos mandos se dedican básicamente a la planificación de la intervención y los servicios diarios y no a la planificación estratégica, tienes un desequilibrio. La planificación debería tener un peso más importante y no lo tiene en este momento. Es un cambio de modelo y creo que debe ir por ahí.

El alcalde y el equipo de gobierno son los que tienen el poder para decidir el modelo de seguridad en la ciudad y debería ser así porque quien interviene en la política es el alcalde. No es el Jefe de Policía. Sobre la participación de los ciudadanos en el diseño del modelo de seguridad, no tenemos práctica, pero ¿por qué no? Pienso que, para poder participar, hace falta estar bien formado y ¿hablamos de participar o de decidir? El alcalde decide. En el tema de seguridad, lo que hace el ciudadano es pedir y no reflexionar. Solo pide y, normalmente, acaba siendo una cosa de carácter personal. Alguien tiene que decir no ya que la patrulla no es para él, sino para el conjunto. No se puede hacer este tipo de intervención porque es de carácter individual. Hay que ver qué de colectivo hay en esa demanda y si realmente es una demanda colectiva o no. Las preguntas que se pueden generar o que se deben generar son muchas en ese sentido.

A veces confundimos participar con ordenar. Una estructura participativa ha de dejar muy claro si solamente lo que se hace es pedir opinión, y yo puedo o no puedo hacer caso a la opinión, o esa opinión es vinculante o vinculante a un tanto por cierto. Normalmente, eso cuesta mucho dejarlo claro. Dejarlo claro es difícil y que lo entiendan los demás también. Los ciudadanos solo piden y ya está. Actualmente, no existe en Badalona un modelo de seguridad donde los ciudadanos participen. El que los ciudadanos participen es una forma de organizar la Policía. Hay más maneras. No es la única. Yo partiría de un modelo de seguridad donde a los ciudadanos se les pueda consultar. Pienso que sería un elemento de consulta y la decisión sería siempre del alcalde. Es el responsable directo de las acciones de la Policía. Es más, en la última ley de seguridad, hicimos una propuesta donde pedíamos que en las juntas de seguridad la figura del alcalde fuera más ejecutiva y no solamente hacia la Policía local, sino también hacia los mossos. ¿Por qué? Porque entendemos que la seguridad local es responsabilidad absoluta del alcalde. Y, en este modelo de seguridad, la Policía debe aportar ideas; son los técnicos en la materia. Es decir, todo el mundo tiene su parte en la propuesta,

impresión, pensamiento y en la ejecución. Es cuestión de practicarlo. No está inventado el modelo. Los ciudadanos podrían aportar ideas incluso valorativas. Los ciudadanos podrían valorar actuaciones. Sería un elemento de opinión. Y, en ese modelo de seguridad, deberían intervenir otros departamentos que no son solo policiales: servicios sociales, educación, urbanismo. Siempre hay que trabajar en partenariatado; es que, si no, la seguridad queda siempre disminuida y lo tratamos como un tema de carácter policial. La seguridad no es policial; la seguridad es un derecho.

La seguridad es una percepción que se construye con todo el mundo, hasta con la prensa. Actualmente, el modelo no es este; no tiene nada que ver. El modelo es básicamente policial, donde la estructura política comanda la Policía y da respuesta a demandas que llegan al mundo político o demandas que el mundo político genera también. Es un instrumento y, como instrumento, es utilizado desde una perspectiva y desde la otra. No hay un pensamiento planificador de la seguridad. En el actual modelo, no hay partenariatado. En el actual modelo, los ciudadanos no opinan, van directamente al político a pedir sus demandas y el político es el que ordena al policía lo que tiene que hacer. En el actual modelo, los mandos de Policía opinan, pero no sabría decir si poco o mucho. Lo que sí que hacen es lo que ellos ven que pueden hacer. En el modelo ideal, también deberían opinar y no solo opinar, sino que deberían tener un papel mucho más activo, porque ellos son los que deben organizar. Por tanto, su opinión es operativa.

En este modelo ideal, la Policía de base debe formarse e informarse y debe saber que el modelo no es de reacción, sino un modelo planificador. Por tanto, deben formar parte de ese modelo. Para que una organización avance en un sentido, tienes que fidelizar al máximo de miembros posibles; si no, tendrás dos mundos diferentes. El Policía debe ser corresponsable de la solución de seguridad que se dé, ya que si no es corresponsable, no

genera el elemento intangible necesario para que la seguridad sea un bien. Actualmente, eso no es así. Mucha información se pierde y mucha opinión se pierde porque no hay espacio donde transmitirla. No hay estructura para que el policía de base participe en la decisión de seguridad. No tiene espacio para poder participar. El policía podría poner de su parte, pero ese poner de su parte no llega a donde tiene que llegar o no hay estructura donde llevarlo o que alguien lo para. Al no haber estructura, no circula como debería circular.

Respecto a la Policía de barrio y su implicación en el modelo ideal de seguridad, depende de cómo sea la Policía de barrio, de qué encargo se le hace, para qué creen ellos que están y para qué cree el ciudadano que están. El modelo de Policía de barrio no es ningún modelo dicho así. Puedo dedicarme solo a tener dos policías de 9 a 13 y de 17 a 19, que paseen. Si no les he explicado que lo que quiero es que se relacionen con la comunidad, si no les he explicado que lo que no quiero es que intervengan en el conflicto, sino que sean capaces de prever el problema y de poner medidas de control no reactivas, si no les he explicado todo eso, el policía se convierte en un poste más de color que los cacos ven. No es lo que quiero de una persona que hace la función policial que aborda el contexto y que sabe entender que está en un contexto multicultural o económico de primer orden donde, según qué cosas, no se pueden permitir porque la ordenanza no lo permite.

En el modelo ideal de seguridad, la Policía debería dedicarse a intervenir porque esa es su función básica, la reactiva, y dedicarle tiempo a la inteligencia. Le llamo inteligencia en el sentido de que tiene que tener una serie de elementos policiales, o no, que configuran el pensamiento o la percepción de seguridad. Actualmente, la Policía no se dedica a esto y en este momento no hay un pensamiento planificador de la Policía. Hay un pensamiento mucho más reactivo. La Policía debería dedicarse a lo que hace con un pensamiento diferente. Por tanto, hacen falta jefes y policías formados en ese pensamiento y toda la estructura municipal tiene que ser consciente de que la seguridad no se genera solo con policías, sino que

educación, servicios sociales, urbanismo, vía pública, etc., tienen parte en la construcción de la seguridad.

Aprovechando las tecnologías, la Policía de futuro debería tener un sistema de información mucho más ágil que ahora no tiene. Sobre todo, debería utilizar la información que genera para planificar su actuación no propia solo del cuerpo, sino en conjunto con la organización. Ese debería ser el modelo policial del futuro: una Policía más permeable. Permeable en el sentido de recibir y dar. Más osmótica. Recibir información de otros departamentos y ofrecerla. Cuando decía antes que cada unidad debe tener su forma de relacionarse, su objetivo claro y el ciudadano tiene que conocer de cada unidad qué es lo que le puede pedir y que no, para mí, ese debería ser el modelo de futuro policial moderno. Mucha información. Dar información. Recibir información. Pedir, recibir, dar y, sobre todo, que cada uno supiera qué tiene que hacer. La información tiene la virtud de que te sirve para conocer, pero también te emborracha. Llega un momento en que tanta información colapsa. Por tanto, alguien, la inteligencia, debe distribuir esa información, medirla y reclamar la que debe generar para poder devolver la que han generado ellos. Pienso que deberían ser distintas policías en función de las necesidades. Debería ir por ahí, porque la realidad es cada vez más compleja y no todos están capacitados para hacer de todo. Me preguntaba: “¿La Policía de barrio?”. Una persona con cuyas capacidades individuales resulte poco asertivo, muy exigente y poco tolerante, ponerlo a hacer de Policía de barrio va a ser difícil porque sus capacidades ya no facilitan su tarea. Entonces habrá que ajustar y eso también forma parte del modelo policial moderno: ajustar las capacidades personales a la calidad que deben desarrollar. La Policía debe ajustar capacidades a oferta.

Entrevista 7 (realizada el día 11 de abril de 2013 en el lugar habitual de trabajo del entrevistado)

Badalona es una ciudad segura. La percepción de seguridad y la seguridad son dos cosas distintas. Badalona es una ciudad segura dentro de lo que es la normalidad de una ciudad que tiene delitos, faltas y otro tipo de características penales, pero en su conjunto es una ciudad en la que se puede vivir perfectamente.

A la hora de valorar quién conoce mejor la ciudad, si los políticos, la Policía o los ciudadanos, creo que es una combinación de las tres: los ciudadanos, porque dan una percepción de que deben ayudar a los políticos en su planificación y, sobre todo, en su comunicación; la Policía porque sabe y conoce realmente lo que se cuece. Pero creo que es una combinación de los tres. Pero quien sabe más, como está una ciudad en términos de seguridad, es la Policía.

Respecto a la cercanía a los problemas, repetiría la respuesta. Creo que es una combinación de las tres circunstancias: los políticos y la Policía son ciudadanos; es decir, un político dedica una serie de horas a hacer de político, pero es ciudadano siempre y un policía dedica una serie de horas a hacer de policía, pero es ciudadano siempre. Creo que es una combinación de los tres. Soy de los que no creen ni abonan el discurso de que los políticos estén alejados de los problemas.

Lo que un ciudadano entiende por seguridad es diferente a lo que puede entender un policía o un responsable público. Al ciudadano le preocupa mucho aquello que acontece en su entorno más inmediato y, muchas veces, confunde la seguridad con cuestiones más relativas al civismo, la convivencia, los ruidos o lo que se pueda producir en una ciudad, en una calle o una avenida, etc. Son percepciones diferentes. No es lo mismo lo que opina un

ciudadano que lo que opina la Policía. La Policía se basa en las leyes y los responsables públicos también, y a veces los ciudadanos quisieran que en una plaza no hubiera gente, pero la ley ampara que en una plaza pueda haber gente, con lo cual allí es donde se generan estos problemas que no son de seguridad y que son básicamente de convivencia y de incivismo.

Mejorar la sensación de seguridad pasa primero por hacerla real y efectiva. Es decir, por intentar bajar los índices de criminalidad que se puedan suceder en barrios y en inmuebles. Y lo segundo es una política de comunicación por parte de la Policía y de los responsables públicos muy clara, contundente y precisa. Hay algunas iniciativas de “open government” que vienen a intentar explicitar o cambiar esta percepción. Creo que, dando a conocer más datos, se ayudaría a aumentar una mejor percepción de lo que es la seguridad.

La falta de limpieza, problemas de alumbrado, problemas económicos, etc., es caldo de cultivo para posibles actos delictivos. Una ciudad, una calle sin suficiente iluminación, una calle o un solar abandonado, este tipo de contexto puede ayudar a que se produzcan problemas de seguridad, convivencia, incivismo o problemas sociales. Es evidente que estas tres cuestiones son caldo de cultivo que puede abonar, en un momento determinado, una posibilidad real de inseguridad.

A la hora de solucionar los problemas de inseguridad en la ciudad, debemos confiar en las instituciones, que para eso las tenemos viviendo en democracia. Se debe confiar en la institución más próxima que tienen los ciudadanos en una ciudad, que es su ayuntamiento, en su Policía local y en su Policía catalana. Creo que hay un despliegue suficiente de medios policiales en las ciudades catalanes, no sé si tanto en los pueblos, que debe permitir un buen trabajo de los unos y los otros y que, bien coordinado, tendría que ser suficiente para mejorar la seguridad en nuestras ciudades.

La Policía soluciona los problemas de seguridad. Lo que pasa es que los problemas de seguridad se suceden, repiten, reproducen y casi se copian y pasan de un lado a otro, porque hay problemas de seguridad o de convivencia que se trasladan de lugar. Muchas veces los problemas de convivencia se trasladan de lugar. La presión policial puede hacer que un problema que sucede en un plaza por la acumulación de gente en un banco bebiendo, fumando, charlando, etc., en lugar de eliminarlo, lo que acaba haciendo es trasladarlo.

Muchas veces, las propias leyes y las propias normas, cuando se pide de forma tan insistente desde la institución más próxima a los ciudadanos que son los ayuntamientos, una modificación del código penal para evitar la reincidencia, se está hablando o respondiendo a esta pregunta. Muchas veces, las leyes son insuficientes para crear esa sensación de seguridad porque los ciudadanos no entienden que alguien pueda cometer hasta cien pequeños robos y que, hasta que no se suman todos, no da lugar a un procesamiento y a una entrada en prisión de la persona que los ha cometido. Y después no es solo eso: es iniciar un proceso judicial en el cual esta persona debe poder ser declarada culpable y muchas veces eso es imposible. Es imposible porque cien robos pequeños muchas veces, en un proceso judicial, hacen que, por ejemplo, las víctimas no vayan al juzgado a declarar porque sucede que, si son turistas, ya han vuelto a sus países. Si son cantidades muy pequeñas, los ciudadanos al final olvidan estos temas y no tienen tiempo o ganas de ir a declarar para este tipo de situaciones. Y, al final, se da que alguien que puede haber cometido muchos pequeños hurtos no sea ni declarado culpable.

Los responsables públicos son los más sensibles a las demandas de los ciudadanos. La organización política de una ciudad, entre cuyas competencias esta es una de las que tiene de forma más clara otorgadas, es más sensible que la propia Policía. La Policía ve muchas veces los asuntos desde un contexto más global y muchas veces no aprecia la gravedad de lo que un vecino puede percibir como grave, porque puede ser que no lo sea. Alguien puede plantear

como un drama que haya una reunión de vecinos en una plaza, pero eso para un policía muchas veces no es un problema, porque el problema para un policía es de otro calado, que es preocuparse de que no haya robos, por ejemplo, y no reuniones en la calle, que lo que producen no es inseguridad, sino problemas de convivencia.

Los ciudadanos dirigen más sus necesidades hacia la Policía. Cuando sucede esto, es cuando se presenta una denuncia. También es cierto que en los últimos años la Policía ha hecho un esfuerzo a través de patrullas comunitarias que lo que hacen es estar en contacto con los ciudadanos a través de las asociaciones de vecinos y otro tipo de entidades sociales de los barrios pero, básicamente, cuando el ciudadano entra en contacto con la Policía, es a través de la denuncia, es decir, cuando el suceso ya ha pasado. Con lo cual, la primera opción de la gente es siempre la política. La Policía es cuando ya ha sucedido. Cuando se empiezan a percibir problemas en el mundo local, es muy fácil acceder a los concejales del Ayuntamiento, sean del partido que sean. No tienen ni que ser del Gobierno, porque muchas veces pasa que la gente, por saber que uno está en un Ayuntamiento, ya cree que es el responsable de algo y distingue con dificultad quién es Gobierno y quién es Oposición. Los concejales son gente muy predispuesta, digamos, al contacto con la gente y eso ayuda.

Más Policía no conlleva más seguridad. Una buena coordinación de cuerpos policiales, sí y una buena planificación horaria también. Pero yo creo que más Policía no resuelve el problema de la seguridad porque no deberías parar de poner Policía y los resultados serían ínfimos. Más Policía no sería la solución. Más limpieza, mejoras urbanísticas, salir de la crisis, todas estas cuestiones son importantes para evitar este tipo de problemas. Trabajar en todos los aspectos sociales son los que hacen prevención sobre los aspectos de carácter más delictivo.

La Policía tiene unos estándares de presencia y creo que de forma mayoritaria actúa de forma rápida cuando es requerida, aunque se dan demasiados casos en los que la Policía, por falta de efectivos, no puede hacer según qué servicios. También sucede que no se deben hacer todos los servicios porque entonces estarías todo el día acudiendo para resolver problemas entre particulares, que tampoco es el trabajo de un policía resolver problemas entre vecinos. Existe la Policía comunitaria, pero muchas veces la Policía también debe priorizar. La central de llamadas de la Policía debe trabajar por prioridades y, a veces, uno no puede ir a todos los lados. La Policía debe priorizar.

Cada vez más, la Policía intenta trabajar y prevenir. Hoy por hoy, intenta combinar las dos cosas. Por eso en Badalona nació la Unidad de Convivencia, que debía intentar prevenir situaciones. No actuar después, sino actuar previamente. Creo que hay una buena combinación de una y otra cosa y la dirección policial está haciendo un cambio de mentalidad para convertirse en una Policía mucho más proactiva y menos reactiva. La Policía debería actuar antes de que sucedan los conflictos y debe actuar después porque no puede asegurar que los pueda evitar, pero principalmente su función es de prevención. Lo ideal en seguridad es la prevención.

Muchas veces, la Policía no tiene las herramientas suficientes para hacer los análisis previos a posibles conflictos. A la Policía le faltan medios y a la Policía local le falta una formación más continua y una fijación de objetivos que se puedan renovar y evaluar. Ese es uno de los hándicaps que tiene la Policía local.

Falta formación en prevención, en nuevas formas de delito y en nuevas formas de acercarse a la ciudadanía. La Policía debe ser vista como lo que es: como una Policía que coopera y que está al lado del ciudadano, pero muchas veces la imagen y la realidad no son estas porque el hecho de ser agente de la autoridad a veces se malinterpreta tanto por parte de los ciudadanos como por parte de la propia Policía. Creo que las nuevas hornadas de Policía

esto lo mejoran, pero sigo creyendo que, para los policías, el hecho de ser agentes de la autoridad no es suficiente y tienen que tener una tutela mayor de la que tienen.

La Policía está siempre en la calle y ese contacto entre la Policía y los ciudadanos existe. Lo que pasa es que quizás se explica poco y no creo que la Policía esté alejada de los ciudadanos ni a la espalda de los ciudadanos. Todo eso ha cambiado bastante.

El distanciamiento entre el policía y los ciudadanos es un indicador de desconfianza. Es un indicador de desconfianza de los unos, ciudadanos, hacia los otros y, por tanto, es una señal de que las cosas no van bien.

En la medida en que no hay confianza, no hay traslado de hechos, opiniones, problemas, etc., y eso puede dar lugar a problemas. Es decir, esta relación Policía-ciudadano debe ser muy clara y constante y no siempre es posible porque las plantillas de Policía no siempre están suficientemente dimensionadas y a veces la gente está poco en la calle, aunque parezca lo contrario. La gente en ciudades dormitorio del área metropolitana de Barcelona se va a trabajar y vuelve a casa por la noche. No hay un contacto directo salvo cuando ya ha surgido un problema. Por eso lo de la Policía de barrio es eficaz en cuanto a marketing público-político y no sé si es tan eficaz en cuanto a resolución de problemas.

Haría falta una mayor conexión entre Universidad y Policía o, en todo caso, entre la escuela de policías de Cataluña y lo que son las policías locales. ¿Qué pasa? Que hacer cursos es caro, hace falta presupuesto y los presupuestos locales están como están y muchas veces los propios policías hacen el mínimo en formación que se les exige, que es una práctica de tiro y pocas cosas más. Hay poco interés real en hacer cursos. También la escuela de Policía de Cataluña, en lugar de hacer los cursos en su sede, debería ser capaz de descentralizarlos y ofrecerlos por regiones territoriales. Eso ayudaría a poder dar esa formación. En todo caso, muchas veces obvia la formación. ¿Por qué? Porque los policías quieren hacer la formación

en horario laboral y eso significa que, si envías diez personas a hacer un curso que crees que es interesante, tendrás diez personas menos operativas en la calle y eso una ciudad no se lo puede permitir. Aquí hay un conflicto de difícil resolución.

Uno de los retos a asumir sería que las universidades tuvieran un departamento específico de Policía. La mayoría de los agentes no tiene titulación universitaria. En los grados de comandancia, sí, pero en los demás muchas veces no. Creo que debe haber una formación práctica y teórica y la Universidad debe llegar donde debe llegar, que es a los puestos de responsabilidad. A los agentes de base les conviene otro tipo de formación.

A veces, la oferta de seguridad no se ajusta a la demanda de seguridad porque los ciudadanos pedirían un policía en la puerta de su casa durante 24 horas y eso la ciudad no se lo puede dar. A veces los ciudadanos pedirían un policía en la escuela, y cuando va a la escuela a regular la entrada y salida, se crea un conflicto porque también debe multar los coches de los padres y madres que van a la escuela hasta la misma puerta para recoger o dejar a sus niños. El conflicto es muy dinámico y los ciudadanos demandan más seguridad de la que una ciudad les puede ofrecer.

En el hecho de que la demanda que hacen los ciudadanos no se corresponda con la oferta de servicios también hay un desconocimiento por parte de los ciudadanos de cuáles son las funciones reales de la Policía. También quizás haya unas expectativas demasiado elevadas, porque la gente quizá cree que un policía le puede resolver el pequeño tráfico de drogas que puede haber en un punto del propio barrio y eso no es tan fácil. Los policías no tienen solución para todo ni mucho menos.

Yo no señalaría responsables en el hecho de que la demanda no se corresponda con la oferta. Creo que eso forma parte de vivir en sociedad y, a pesar de todo, en las ciudades se convive y se vive. En las ciudades del área metropolitana de Barcelona, se convive y se vive

con la suma de gentes de orígenes, lenguas, creencias y niveles socioeconómicos y educativos muy diversos y eso no conlleva una problemática de seguridad notable, sino la lógica en la dimensión en la que estamos hablando.

Para que realmente se ajustase demanda y oferta, estaría bien que los ciudadanos conocieran cuál es la carta de servicios. Sería interesante que los ayuntamientos y las policías locales y autonómicas explicaran bien qué carta de servicios se ofrece a los ciudadanos, cuántos efectivos se tienen, cuántas patrullas están una tarde en la calle y qué es lo que los ciudadanos pueden llegar a tener en cuanto a seguridad. Explicar este tipo de cosas creo que sería bueno para todos.

El hecho de que una actuación policial no se pueda dar o no se dé crea distancia. Nosotros, cuando eso sucedía (por ejemplo, en términos de civismo y en el caso de que alguien un sábado por la noche llamara porque tenía una fiesta encima o debajo de su casa y no se podía ir porque se estaba haciendo otra labor, porque había un accidente de tráfico), nos marcamos el objetivo de no ir en ese momento, pero visitar a la familia que generaba el conflicto y a la que había llamado, durante la semana posterior, para intentar mediar. Primero, para intentar advertir a la familia que hubiese hecho esa conducta que generaba problemas en el vecindario, que la Policía sabía que eso había sucedido y también a la familia para darle la mínima satisfacción de “bueno, llamé, no pudieron venir el sábado, pero el lunes por la mañana o el lunes por la noche ha pasado por aquí una patrulla para hablar con la familia y hablar del problema”. Eso nos lo marcamos como objetivo y lo cumplimos. Hay cosas que no son resolubles y hay cosas que sí lo son, pero cuando el trabajo se convierte en una rutina, uno deja de pensar cómo mejorar. Por eso es importante que en las policías locales haya rotación de sus jefes operativos. El problema que tenemos es que ese es un mercado limitado y no hay mucha movilidad laboral en las policías catalanas y eso es un

problema. También creo que para eso están los cambios políticos: los cambios de los concejales que se dedican a seguridad. Así como un concejal que se dedica a Hacienda podría estar quizá ocho años haciendo lo mismo, en seguridad no puedes alargarte, ya que tienes que estar con mucha intensidad durante poco tiempo. No quema, pero tienes que dar el cien por cien, porque la gente espera mucho de la Policía, para bien y para mal.

Es bueno para la Policía y los ciudadanos que los agentes no estuvieran durante mucho tiempo en el mismo territorio. Al contrario de lo que se pueda pensar, es bueno que los policías no estén en el mismo turno y, especialmente, en el turno de noche. Los policías deben estar en el turno de noche un tiempo, pero no mucho porque en la noche suceden cosas y es un peligro para la propia Policía. La rotación laboral de los agentes haciendo cosas diferentes y estando en territorios diferentes es clave para mantener un buen servicio.

Nunca se tienen los instrumentos necesarios para interpretar las necesidades de los ciudadanos, pero tampoco soy de los que se quejarían mucho. Creo que un ciudadano consciente sabe perfectamente qué es lo que puede dar y qué es lo que puede pedir. En cierto modo, la organización política y policial ve a los ciudadanos como antenas y los utiliza como tales. Esa función de vigilancia los ciudadanos la hacen y muchas veces ayudan con esa vigilancia a prevenir. Sin embargo, los ciudadanos a veces ven cosas que no existen y creen que detrás de un chaval fumando un porro está un cártel de la droga y muchas veces eso no es cierto. A veces pueden ver que alguien le da un paquete a otro y ellos ya se han montado una película que la mayoría de las veces no es cierta. Pero en muchos otros casos como de receptación, por ejemplo, en casos en que uno sabe perfectamente que en ese piso se vende material robado, que entra y sale gente continuamente, etc., en todos estos casos, sí que la ciudadanía colabora mucho con la acción policial.

La propia Policía y la institución es quien debería trabajar o mejorar la percepción de inseguridad. Los responsables son la Policía y el gobierno local de turno. Tienen la

responsabilidad de aplicar cada vez más, porque la gente lo quiere, una política de transparencia e información. Respetando la Ley de protección de datos y la mínima inteligencia policial de no estar explicando todo lo que una Policía puede llegar a hacer o una situación a la que se puede encontrar, sí se podría avanzar para dar más información. Por ejemplo, nosotros implementamos un mapa de localizaciones de la ciudad donde habíamos sancionado actitudes incívicas para que la gente viera cómo se repartía y cómo se actuaba y en qué día se actuaba más. Eso es una información que, como mínimo, puede ayudar a mejorar la percepción de que algo se hace. Quizás no se hizo aquello que tú querías, pero tampoco no es cierto que no se haga nada. En este sentido, hicimos un mapa de este tipo porque nos pareció útil y también para desmentir rumores, opiniones y percepciones. Por ejemplo, en cuanto al trabajo de la grúa municipal, alguien pensaba que solo actuaba en el centro de la ciudad porque es el lugar más transitado, porque hay muchas familias que van al centro a comprar, a hacer un trámite administrativo, a la escuela, donde sea. Es donde se ve más la grúa, pero pudimos demostrar, con un mapa, que la grúa actuaba por igual en porcentaje de arrastres de vehículos en las cuatro zonas de la ciudad.

Hay multitud de información que uno puede colgar en la red que no amenaza el propio trabajo policial porque solo faltaría que los que van a hacer robos supieran dónde tenemos la Policía en cada momento. Eso no lo podemos hacer, pero sí que podemos colgar muchísima información que puede ayudar. Sin embargo, esto no se hace porque esta cultura no existe.

Más información puede mejorar la sensación o la percepción de seguridad del ciudadano. El grado, calidad y cantidad de información podría convertirse en un buen indicador a la hora de percibir esa sensación de seguridad o inseguridad entre los ciudadanos. No es solo ver a la Policía, que también ver la Policía aumenta la sensación de seguridad,

sino conocer lo que hacen y, en ese sentido, no existe mucha cultura para explicar lo que hace la Policía. Existe más la cultura de explicar lo que hace vía pública, cuando tapa un agujero de una calle, pero explicar lo que hace la Policía no existe.

Las políticas de seguridad pretenden dar respuestas a problemas globales a partir de la suma de sucesos particulares. Es decir, hay diez sitios de una ciudad en los cuales se produce el botellón; hay veinticinco comunidades de vecinos de la ciudad donde se tiene constancia de trapicheo en un piso; hay treinta y dos pisos de la ciudad en los cuales se tiene constancia de prostitución; hay veintidós pisos en los que se tiene constancia de receptación. Es decir, la suma de particularidades da lugar a las políticas globales. Lo ideal en políticas de seguridad es solucionar los problemas uno a uno. Muchas veces esos problemas se trasladan de lugar y no se resuelven. Pero esa constancia también ayuda a mejorar. Es a partir de la resolución de casos individuales que se puede hablar de unas políticas de seguridad eficaces.

Sobre la solución a los problemas particulares de los ciudadanos, ahí están los índices de resolución de casos que presentan los Mossos d'Esquadra de vez en cuando. ¿Cuántos casos de hurto acaban resolviendo? El 28 %, el 35 %, el 50 %. Ese indicador es el que te da razón de la eficacia global de la Policía.

Las políticas de seguridad son razonablemente satisfactorias. No puedo decir otra cosa porque mi experiencia de cuando yo he llevado esta responsabilidad en mi ciudad es razonablemente satisfactoria. Uno, cuando no conoce lo que hace la Policía, y ese era mi caso antes de llegar a ella, tiene una percepción diferente de cuando la conoce, y mejora cuando la conoce porque conoces las limitaciones, los problemas, las capacidades reales de aquello a lo que puedes llegar, la complicidad que existe muchas veces con los juzgados de tu propia ciudad. Tú necesitas jueces que te ayuden en tu trabajo policial. Que se dé o que no se dé esta complicidad es básico e importante. Que haya o no haya colaboración ciudadana es básico e importante que tengas un clima político donde la seguridad no sea un tema de rifirrafe

político entre partidos. En ese sentido, tener esta paz también es importante. Muchas veces eso no sucede y se utilizan cosas particulares para engrandecerlas y hacer política partidista.

La respuesta que se da a la demanda es razonable, pero no se da suficiente información al ciudadano. Por ejemplo, las revistas municipales de información nunca hablan del trabajo policial. Hacen un reportaje cada año o cada dos años explicando alguna cosa, pero no hay una política de comunicación suficientemente activa de lo que hace la Policía local y los Mossos d'Esquadra.

El gobierno local es el que tiene la capacidad de decidir el modelo de seguridad de acuerdo con las leyes y las competencias que tenga, pero se puede hacer mucho más de lo que dice la ley o de lo que dicen las competencias si uno tiene un poco de imaginación, ganas y voluntad de servicio. A nosotros nadie nos obligaba a visitar a la gente a la cual no habíamos podido atender una noche de sábado y visitar el lunes. Nadie nos obligaba. Nos lo marcamos nosotros como forma de trabajo. Nadie nos obligaba a poner en servicio un servicio de mensajería telefónica para poder hacer SMS cuando uno viera una situación de incivismo en la calle y lo hicimos. Es decir, puedes hacer mucho más lo que parece, pero siempre depende de las personas que lideren todo este proceso, pero es la organización política quien decide el modelo de seguridad.

En política, uno puede querer un modelo que puede chocar con las competencias, capacidades y limitaciones de los cuerpos o fuerzas de seguridad del estado. Con lo cual, uno debe tener la suficiente conciencia, capacidad y entendimiento para aquello que quiere hacer, saberlo explicar y coordinar y hacerlo con la complicidad y con el acuerdo de lo que son los profesionales de la seguridad.

En el modelo de seguridad, la organización policial es la que ejecuta aquello que la política decide y que se basa en aquello que la cámara legislativa decide. La Policía está para

ejecutar aquello que marca la soberanía del pueblo. Eso está muy claro aunque, si uno quiere ser responsable policial y quiere sobrevivir a ello, tiene necesariamente que pactar, acordar y escuchar a los que son profesionales de la seguridad, que son los que saben lo que se puede y lo que no se puede hacer.

Los ciudadanos deberían participar parcialmente en el modelo de seguridad. Creo que a nivel parcial sería bueno y hay ejemplos de políticas de seguridad que se hacen contando con los ciudadanos en cuanto a reuniones vecinales en un barrio, donde acuden los responsables políticos y policiales y se escuchan las demandas, peticiones, problemas y miedos de la gente y, a partir de ahí, se actúa. La gracia que tiene la política local precisamente es esta: que no es un parlamento como el nuestro de Cataluña, que no tiene ese contacto directo, sino que es la gente con sus representantes locales. Por eso, la política local es tan apasionante.

En el modelo local de seguridad, el papel de los ciudadanos sería el de informar; el de los policías, el de recibir esa información y asesorar al político respecto a lo que se puede hacer; y el político, tomar la decisión. Ese es el que es y yo creo que es el que debería ser siempre mejorándolo.

Los políticos conocen los problemas de la ciudad, los policías los conocen más y los ciudadanos los conocen en parte. La generalidad de los problemas la conocen los políticos y la Policía. Los ciudadanos conocen la particularidad de un problema concreto, pero no saben quizás que eso que tienen allí antes había estado en otro barrio; que eso que tienen allí se limita a eso que tienen allí y que es mejor que esté allí a que esté en otro lado. Por ejemplo, nosotros teníamos quejas de ciudadanos porque había botellón en la playa, pero teníamos que decidir dónde queríamos que se hiciese esta actividad porque pararla era casi imposible. Al menos que, cuando sucediese, no fuera en medio de una plaza rodeada de bloques de vecinos, porque eso sí que era una molestia; al menos, que se hiciera en un lugar con las menos

molestias posibles y con una presencia policial que hiciera que la gente fuera ordenada, educada y responsable con los desechos de esa actividad. Por eso, los ciudadanos saben muchas veces una parte del todo, pero el todo lo sabe muy bien la Policía y lo saben, mejor que los ciudadanos, los políticos.

Los ciudadanos, a partir de la resolución del problema propio, aspiran a que se resuelva el problema de la seguridad global. Pero también los ciudadanos quieren y duelen porque ya podemos explicar que se están produciendo robos en pisos particulares y pedir a los vecinos que no abran nunca la puerta a desconocidos, que siempre se abre la puerta a desconocidos. Después la Policía y los políticos son, a veces, los culpables de que sucedan hechos que, con una mayor conciencia por parte de los ciudadanos, no sucederían y, en ese sentido, también falta que los ciudadanos tomen plena conciencia del riesgo. En ese sentido, tampoco educamos suficientemente en la prevención del riesgo. La seguridad global es la suma de seguridades particulares.

Básicamente, la Policía local se dedica a reacción en muchos casos y a prevención cada vez de forma más mayoritaria. En la medida en que las plantillas van siendo suficientes, se puede hacer más trabajo de prevención. La Policía local se dedica a cuestiones de tráfico, cobertura en la entrada y salida de aglomeraciones de gente, paseos a pie por zonas comerciales..., a este tipo de cosas. El porcentaje que la Policía debería dedicar a la reacción y a la prevención sería un 50 % a reacción y otro 50 % a prevención. Eso es lo que hace realmente. Lo ideal no es ir detrás del problema, sino delante.

Deberían intervenir otros departamentos, además de la Policía, en mejorar la seguridad. La Policía por sí sola no puede resolver según qué problemas. Por ejemplo, muchas veces hace falta la complicidad del departamento de urbanismo, que es el que da licencias, porque uno puede saber que en un bar hay trapicheo, pero necesita de la inspección

urbanística para encontrar un motivo por el cual ese local pueda ser cerrado a través de la inspección urbanística. En ese sentido, los servicios de salud pública y de urbanismo son importantes para garantizar una buena actuación policial. Se debería trabajar en partenariatado con otros departamentos y también con educadores sociales desde un punto de vista más de prevención. El policía por sí solo no puede resolver los problemas. Para ello necesita el acompañamiento y la complicidad de toda la organización municipal.

El campo de la prevención no es el gran desconocido de la Policía. La prevención es aquello a lo querrían dedicarse, pero no pueden porque sus horarios, faenas y plantillas no están dimensionadas para eso.

La Policía del futuro debería ser una Policía en formación continua, motivada, bien dirigida y democrática.

No se puede generalizar que los políticos, cuando diseñan las políticas de seguridad, lo hacen buscando rédito electoral. En términos de seguridad, uno sabe que rédito electoral poco. No es una función que tenga un rédito electoral muy elevado porque puedes resolver cinco problemas, pero seguro que dejarás de resolver otros cinco porque es imposible el 100 %. También hay una cuestión de percepción, es decir, a través de la Policía o de la gestión de la Policía, uno no tiene réditos electorales porque muchas veces la Policía debe hacer cosas que a la gente no le gusta. Poner multas a la gente no le gusta y la Policía debe ponerlas y este tipo de cuestiones no otorgan, por lo general, réditos electorales. Sin embargo, una Policía bien dotada, que está en la calle y que se ve, es una Policía que ayuda a dar al gobierno local una imagen buena. Debería estar al margen de las contingencias políticas, pero a veces esto es difícil o no puede suceder.

Entrevista 8 (realizada el día 11 de abril de 2013 en el lugar habitual de trabajo del entrevistado)

Badalona, dentro de los límites de la comarca en el barcelonés, es una ciudad con unos porcentajes de seguridad muy parecidos al de L'Hospitalet o Barcelona capital. Diría que incluso un poquito mejores. Por lo tanto, Badalona hoy está dentro de la normalidad en seguridad respecto a las poblaciones de su entorno. Otra cosa es la percepción de seguridad que pueda tener la población en base a criterios de convivencia.

Los problemas de seguridad global quien los conoce mejor es la Guardia Urbana, junto con el concejal de seguridad y el alcalde, que son los jefes políticos naturales de la Guardia Urbana, porque analizamos diariamente y en profundidad todas las situaciones que pasan y mensualmente hacemos mapas de dónde está la incidencia de la población. Tenemos un alcalde que vive mucho en la calle y que está en perfecto contacto con los ciudadanos y que es el que mejor conoce hoy, en Badalona, qué pasa en la ciudad. ¿Los ciudadanos lo conocen? Sí, cada uno en su calle y cada uno en su barrio, pero no en globalidad. La imagen de globalidad hoy la tiene nuestro alcalde y la Guardia Urbana.

En Badalona tenemos la suerte de tener un alcalde muy cercano a la población que diariamente está en calle y que semanalmente hace actos como café en los barrios, donde se reúne con 40 ciudadanos no preparados, etc. Creo que hoy por hoy el alcalde es un hombre muy cercano a los problemas de la ciudad y a los problemas de la población.

Indudablemente, lo que un ciudadano entiende por seguridad es diferente a lo que entiende un político o un policía, porque el ciudadano entiende por seguridad también la percepción personal que tiene de las vivencias de su barrio, calle, bloque y piso, mientras que nosotros nos regimos por criterios muchas veces de incidencias, hurtos, robos o de algún otro

tipo de incidencia que afecta a la seguridad. El problema de la convivencia hace que el ciudadano tenga una percepción de seguridad diferente a la que podemos tener desde la Policía o desde los que dirigen, desde la política, la ciudad, porque no podemos valorar la sensación de inseguridad que puede tener un ciudadano por el hecho de que en un momento determinado toda una calle se altere porque le acaban de pegar un tirón y quitar una cadena a una señora. Esa sensación de impotencia y de inseguridad, o el hecho de que te asalten una vivienda, o esa sensación de impotencia y de inseguridad que tiene la gente cuando te asaltan tu espacio es una sensación que los políticos la comprendemos desde la distancia pero no desde la cercanía.

Para mejorar la sensación de seguridad, nosotros hemos apostado muy fuerte por una situación de prevención. El hecho de que haya Policía en la calle, que los ciudadanos vean uniformes, que la Policía patrulle a pie, una Policía de proximidad, cercana y amable, está mejorando y ha mejorado mucho la sensación de seguridad en la ciudad de Badalona.

Indudablemente que puede ser un indicador de inseguridad la falta de limpieza, los problemas en el alumbrado o los problemas económicos porque una calle mal alumbrada ya de por sí, aunque no haya nadie, crea un problema de inseguridad. Si encima es la una de la noche y ves que vienen hacia ti dos individuos a cincuenta metros, hasta que no los pasas, te crea un problema de inseguridad. Por tanto, la falta de iluminación, limpieza, de condiciones urbanísticas en nuestras calles, provoca inseguridad.

La primera demanda de ayuda siempre de cualquier ciudadano es a la Policía. El uniforme y saber que están ahí para protegernos y que para eso les pagamos los ciudadanos hace que el primer referente de una persona, cuando quiere hablar de seguridad, sea un policía. Otra cosa es cuando no se cumplen sus expectativas y echan mano a los que eligen democráticamente para que les solucionen los problemas. En primer lugar, los ciudadanos eligen a la Policía; en segundo lugar, a los políticos, y después, entre ellos.

En gran parte, la Policía soluciona los problemas de seguridad. Más que nunca está actuando ya no solamente en hechos delictivos, sino en hechos de civismo. Por ejemplo, en Badalona, en el año 2009 se levantaron 1.100 actas de civismo. Este año hemos superado las 2.400 actas. Eso significa que la Policía, bajo la dirección de criterios políticos, esto nunca lo olvidemos, porque la Policía ejecuta las políticas de seguridad que le marca su político, está apretando y aplicando criterios más severos en la lucha contra el incivismo.

Los ciudadanos se sentirían más seguros con mayor presencia policial. Lo que pasa que es inviable tener un policía en cada calle, que es la mejor manera de que los ciudadanos se pudieran sentir más seguros y más representados. Sin embargo, es indudable que hemos mejorado mucho en la sensación de seguridad cuando hemos destinado más de 80 policías a hacer patrullas de proximidad que la gente ve en las puertas de los colegios, de los ambulatorios, paseando por las calles o presentándose en los comercios. Más policías afecta a la sensación de seguridad, lo que no significa que hoy a las cinco de la mañana, en la calle tal, número tal no entren y roben y hagan alguna barbaridad, porque es imposible que la Policía sepa que a esa hora y ese día aquel delito se está cometiendo. Lo que sí es viable es que, si se nos avisa, el periodo de reacción de la Policía, al ser mucho más corto, aumenta el número de detenciones.

Indudablemente, al margen de la Policía, hay algunas otras cosas que también pueden incidir en esa mejora: los procesos urbanísticos, mejor trazado de calles, más iluminación, más limpieza, calles mejor estructuradas. Indudablemente.

La Policía, si tiene efectivos, actúa de forma rápida cuando es requerida. En Badalona, desde que está este gobierno, hemos aumentado de forma espectacular la presencia de policía en la calle, sacándola de los despachos. Hemos sacado casi el 70 % más de efectivos. Hemos duplicado la presencia de patrullas tanto en mañana como en tarde y noche. Hoy podemos

decir que, ante un requerimiento urgente de cualquier ciudadano, tardamos escasamente dos minutos en estar presentes en la zona. Eso es posible porque la Policía no está centralizada en un sitio, sino que el tener, como tenemos ahora, seis patrullas de promedio por turno, hace posible que la patrulla más cercana esté muy próxima a cualquier problema que se produzca.

Sobre la forma de actuación de la Policía, en el caso de la Policía de proximidad, interviene de manera preventiva. En el caso de actuar porque existe un conflicto o un delito, siempre actúa a requerimiento cuando se está cometiendo el delito. Si tuviese el acto de la clarividencia, actuaría antes. El problema está en que tú no sabes quién va entrar a robar hasta que entra. Normalmente, la Policía, en los delitos actúa a requerimiento de que se está cometiendo el delito. Sin duda, lo ideal en seguridad es la prevención. Lo más importante para la seguridad es la prevención y, lo segundo, tener suficientes efectivos para actuar rápido y dar la imagen de que la Policía acude de manera inmediata cuando es requerida.

Hoy la Policía tiene las herramientas necesarias para hacer análisis previos y trabajar en prevención de los posibles delitos. Nosotros hacemos de forma mensual, junto con Mossos d'Esquadra, una estadística donde marcamos en la ciudad los puntos negros, los puntos que tenemos que prevenir y donde dedicamos más esfuerzos. También hacemos campañas específicas cuando, por ejemplo, vemos que se disparan los tirones de cadenas o de joyas en señoras y aplicamos criterios objetivos sobre aquellos espacios. Tenemos herramientas. La informática nos ha ayudado mucho y aplicamos criterios científicos para prevenir ese sistema de delitos.

Falta prevención o formación en prevención en la Policía, pero esto pasará siempre. Falta prevención porque faltan efectivos. Faltan efectivos porque la situación económica es la que es. Usted sabe que en estos momentos estamos sujetos a una Ley de estabilidad presupuestaria que nos impide contratar las vacantes que se producen. Por tanto, no solamente no podemos llegar al número clausus de policías por mil habitantes, sino que, de

las vacantes que se producen, solamente podemos contratar un 10 %. Es una situación que estamos pasando, que la seguridad está pagando y que solo se está solucionando con el esfuerzo y el buen hacer de los policías.

Haría falta mayor conexión entre Universidad y Policía, sobre todo para mandos, porque el agente lo que necesitaría sería otro tipo de formación, una formación más básica y más continuada en actuaciones: como protocolos de actuación en el caso de violencia de género, violencia de cualquier tipo en la calle o bandas callejeras. Pero los mandos necesitarían mayor contacto con la Universidad para trabajar de una manera más científica.

Debería invertirse más en el contacto de la Policía con el ciudadano. Nosotros, por ejemplo, lo tenemos muy en cuenta y este año hemos desarrollado cuatro proyectos. Uno de ellos son clases que se están dando a partir de hoy. Hoy ha sido la primera de la Policía en los casals d'avis, donde se enseña a las personas mayores lo que son las estafas y los problemas que tenemos de asaltos en las viviendas. Lo estamos haciendo en cada casal d'avis. Otro que hemos empezado también es en las escuelas, enseñando ordenanzas y circulación. Otro es con el Real Club del Automóvil, donde enseñamos los problemas y las derivaciones que tienen los accidentes y la copa de más. Y, por último, el que nos faltaría por hacer es la presencia de la Policía en las aulas de los institutos para ir limando y previniendo el tema de la violencia de género y la violencia doméstica.

El posible distanciamiento entre la Policía y el ciudadano no es un indicador de inseguridad. El distanciamiento se produce porque el ciudadano hace unos requerimientos que la Policía no cumple o no tiene capacidad para cumplir y automáticamente se genera: “Es que para lo que sirve la Policía...”. Después, la Policía también está muy sujeta a un criterio o a un análisis ciudadano de: “Si acaban de coger a este ladrón y por la tarde lo vuelvo a ver en la calle...”. Entonces, la sensación que tiene la gente es que la Policía no se preocupa,

cuando la Policía lo que está siendo es un elemento discordante, porque la acción de la justicia no se aplica con los criterios que ellos quieren tener. Por tanto, cuando hablamos de delincuencia, el código penal también tiene mucho que ver en la decepción de los ciudadanos hacia los motivos que provocan la inseguridad.

La decepción de los ciudadanos hacia la Policía de que “no me sirve” o “no me funciona” genera inseguridad. No es que puede, sino que la genera. “Porque estamos vendidos, porque la Policía no nos funciona, porque la Policía no lo hace”. Indudablemente, esto genera inseguridad, porque la sensación que tenía la población cuando nosotros llegamos es que no veían un policía por la calle. Entonces, la sensación de seguridad, incluso la seguridad, ¿cómo se ha mejorado? Porque ahora ven a la Policía más cercana: la ven, la tocan y, como la tocan y, cuando la llaman, acude, esa sensación o ese distanciamiento se está reduciendo y están contando más con la Policía.

La organización política es más sensible a las demandas de seguridad que la organización policial y lo es porque tiene la obligación de intentar solucionar problemas. El policía es un profesional y actúa con criterios profesionales. Los políticos, a veces, actuamos por criterios diferentes.

En cuanto al ajuste entre la demanda y la oferta de seguridad, como en todas las situaciones de la vida pública, la estructura organizativa siempre va por detrás de las necesidades ciudadanas. No conozco ningún problema que se aborde previamente o se solucione previamente a que se estructure la demanda. Por tanto, lógicamente, los políticos estructuramos las políticas de seguridad de acuerdo con las necesidades que vamos viendo en la ciudadanía. Cuando echamos mano a las políticas de prevención es porque alguien estima, y en este caso es el político, que prevenir es mejor que curar y a partir de ahí se genera también la solución, pero normalmente siempre se actúa detrás de los problemas ciudadanos.

No hay un responsable en sí de ese desajuste entre la demanda y la oferta porque la sociedad es mucho más dinámica que la estructura organizativa y es difícil poder prevenir cómo tienes que actuar en situaciones o problemas determinados. Cuando pasan las cosas es cuando se empiezan a tomar las medidas en serio de lo que está pasando. Siempre es más dinámica la sociedad y las demandas de la sociedad que lo que la Administración o, en este caso, la estructura es capaz de poner encima de la mesa. No se ajusta porque la demanda siempre va por delante de la oferta, porque la oferta lo que tiene que atender es esa demanda. Nunca la oferta podrá atender la demanda, porque esa demanda irá variando con el tiempo y las organizaciones suelen cambiar más lentamente que la sociedad.

Es muy difícil dar una respuesta de seguridad que satisfaga la necesidad particular de los ciudadanos, porque la demanda de cada ciudadano puede ser distinta y si para uno es estar tranquilo en su casa, para otro puede ser que se le preserve su ambiente o que se arregle primero su calle. Es muy difícil. Nosotros tenemos que trabajar en políticas de seguridad que abarquen la mayor parte de la población porque, dependiendo de cada barrio, la percepción que la gente tiene de su seguridad es totalmente diferente. No tengo el mismo problema de inseguridad en el Centro que en el barrio de Lleftà o en el barrio de Sant Roc, donde hay bandas y donde hay cierta población que ha venido a este país a delinquir. Esa situación no se da, por ejemplo, en el barrio de El Centro. No tengo la misma ocupación de viviendas ilegales en El Centro que en esos barrios que han sido pasto de la política negativa de la economía y donde se han hecho desahucios. Los bancos han hecho barbaridades y quedan pisos vacíos que son ocupados de forma violenta. Por tanto, no es posible atender las necesidades particulares de cada uno de los ciudadanos.

Para que la respuesta de seguridad se ajustara a la demanda, la organización política debería estar lo más cerca posible a la población, conocer bien qué está pasando y poner los

elementos suficientes para cubrir esa demanda. Y, sobre todo, la percepción de que la Policía está y que está para ayudar.

Puede haber un porcentaje de requerimientos que no se ajustan a la legalidad y que provocan disfunción entre la oferta y a demanda. Eso sucede porque a veces el ciudadano cree que la Policía lo es todo. Hay una ocupación de una vivienda, pasan dos días, te avisan y, cuando tú vas, lo único que puedes hacer es imputarlo y comunicarlo al juez. Pero el ciudadano y el propietario de aquella vivienda lo que quiere es que los echés y eso no está en manos de la Policía. La Policía es una herramienta, pero nunca una solución final. Eso lo tenemos que tener claro. Por tanto, la Policía está sujeta, y de una manera más exigente que nadie, al cumplimiento de las leyes y de los derechos y garantías de cada uno de los ciudadanos, incluso de los delincuentes.

El ciudadano lo primero que quiere es que le solucionen su problema y, después, lo que valora es que la solución global que se está dando beneficie a la ciudad. Al ciudadano lo que más le angustia es cuando le asaltan u ocupan su casa o cuando le roban por la calle.

No forzosamente la seguridad global es la suma de seguridades particulares, porque la suma de cada uno de ellos tiene percepciones diferentes de la seguridad. La suma de la seguridad global no tiene por qué ser la suma de cada uno de los conceptos de la seguridad.

Sobre el posible distanciamiento entre el policía y el ciudadano cuando este pida algo que aquel no puede hacer, a veces los ciudadanos lo entienden y a veces no. También a veces te encuentras con un policía que, depende cómo lo explique, provoca ese distanciamiento. Antes me preguntaba usted: “¿Cree que le hace falta más formación a la Policía?”. Este es uno de los elementos que creo que es necesario. El policía tiene que tener claro que está para servir a la gente, que es un elemento de confianza para el ciudadano y nunca un elemento de discordia o de discusión con el ciudadano. El policía tiene que hacerse entender y explicarse

suficientemente bien, sin altanerías y sin chulerías, cuándo puede o no puede hacer una cosa. Cuando las formas no se cumplen es cuando se provocan situaciones de ese tipo de conflicto.

Indudablemente, la formación serviría para ese acercamiento entre Policía y ciudadano porque el policía podría contestar de una forma mucho más coherente. Pero también tenemos que tener en cuenta otro problema y es que algún tipo de demanda se hace bajo presión, de forma que es difícil poder hablar. Cuando alguien viene, que le han pegado cuatro tortas, explíquelo usted que, si no sabe quién es, no lo puede detener.

La organización policial y la organización política tienen los instrumentos necesarios para interpretar las necesidades de los ciudadanos. Solamente hay que ponerse a trabajar y tener claro los objetivos que son los de las políticas de seguridad que marcan los políticos y no hay que dejar en manos de los profesionales que decidan cuáles son las políticas de seguridad, no es la labor de los policías, ni la labor del político es hacer de Policía.

Es importante que la organización política y policial vea a los ciudadanos como antenas y los utilice como tales. Nuestro alcalde lleva diciendo en los últimos tiempos que parte de los triunfos que estamos teniendo en las detenciones es por la implicación de los ciudadanos en las políticas de seguridad. A nosotros nos está funcionando y mucho. Hemos hecho un convenio, único en España hasta esta fecha, con todos los administradores de fincas para que, de forma directa tanto por e-mail como por teléfono, puedan comunicar de manera inmediata las incidencias y nosotros poder devolverles la resolución del conflicto. Por tanto, es importantísima la participación ciudadana y de organizaciones no policiales en las políticas de seguridad.

El principal responsable de las políticas de seguridad es el gobierno, son los políticos, porque son los que tienen que poner los elementos suficientes para crearla. El policía no puede poner farolas, no puede hacer calles y tampoco puede condenar a los ladrones a lo que

le dé la gana. Las políticas de seguridad se tienen que enmarcar dentro de un cuadro donde la Policía es una parte, pero hay otras partes. El que sí llega a todas es el gobierno y es el que tiene que desarrollar la línea de atención política para crear la confianza en los ciudadanos. Por tanto, no solamente es la Policía, sino sobre todo son los políticos.

En cuanto a la necesidad de aplicar unas políticas de seguridad que den respuesta a soluciones particulares o unas políticas de seguridad global, creo que la solución es mixta. Nosotros aplicamos unas políticas de seguridad global, pero también establecemos criterios particulares de zonas donde hay un conflicto más determinado. Por ejemplo, tuvimos un conflicto en el mercado municipal donde se ponía el mercado de la miseria y que estaba originando un conflicto de incivismo e inseguridad. Aplicamos unas medidas y eliminamos ese mercado de la miseria. Eso puede entenderse como una solución particular para la gente del mercado, pero indudablemente está dentro de unas políticas globales, porque también da seguridad a quien va a comprar. El cruce o la mezcla entre las políticas globales y la política sectorial es lo que comporta esa imagen de seguridad.

Los políticos son los que tienen el poder para decidir el modelo de seguridad en la ciudad. Le pertenece al que elige el pueblo escoger el modelo. Puede escoger un modelo de proximidad como el que hemos decidido en estos momentos en Badalona, donde hemos sacado agentes de las oficinas y los hemos puesto patrullando de pie. Barcelona también lo está haciendo, Santa Coloma ha hecho un copiado nuestro y San Adrián ha empezado a hacerlo. También puede tener las otras políticas que se estaban haciendo, y que aún tienen partidarios de ello, consistente en la microespecialización. Es una Policía reactiva como principio básico y que acude ante los problemas. Nosotros hemos apostado por las políticas de prevención sin olvidar las políticas reactivas, ampliando las patrullas para las emergencias. Pero a quien le pertenece, corresponde y tiene la obligación de marcar las políticas de seguridad es el político.

El papel de la organización policial, dentro de este diseño del modelo de seguridad, es el de ser ejecutores por honestidad de las políticas de seguridad que le marque el gobierno, que está libre y democráticamente escogido por el pueblo.

Los ciudadanos participan en el diseño del modelo de seguridad. Nosotros, cuando llevamos a cabo todos los cambios, hicimos una presentación pública a todas las entidades sociales de la ciudad para que nos dijese su opinión o hacer una valoración. Deberían participar y en Badalona participan.

Bajo mi punto de vista, debería seguir siendo la organización política la que decida únicamente el modelo de seguridad. La responsabilidad de la gestión es política al que el pueblo tiene que votar y pedirle. La responsabilidad de la ejecución es de los profesionales y, por tanto, las políticas no la de seguridad sino la sanitaria, la educativa, etc., no la ponen los maestros, médicos o enfermeros las ponen y las establecen el gobierno de acuerdo con las estructuras participativas ciudadanas que hay en los diferentes sectores. Indudablemente, en esas políticas de seguridad también tiene que participar la Policía. Ha de estar en los comités de decisión, pero el que marca las políticas de seguridad y el modelo de seguridad ha de ser el político que es escogido.

En este modelo, para mejorar la seguridad, también deberían intervenir otros departamentos y otras áreas además de la Policía. Por ejemplo, urbanismo, vía pública, sanidad, etc. Es una política transversal de todas las áreas que tienen algo que decir y que ver con las personas. Es trabajar en partenariatido porque la Policía no hace calles y no pone farolas o señales. Cuando la Policía detecta que falta una señal porque en aquel cruce ha habido 18 accidentes por no estar bien señalizado, el policía no pone la señal, el policía pide a movilidad que se estudie aquello, que allí está pasando algo porque están pasando incidencias. Por tanto, la Policía no es la única que debe actuar en las políticas de seguridad.

Nosotros, mayoritariamente, actuamos a nivel preventivo y a nivel reactivo, pero también tenemos especializaciones muy concretas como es el seguimiento de bandas organizadas o latinas; como es, por ejemplo, un servicio de atención integral a la violencia de género que hoy es pionero en el país, porque se da toda la asistencia integral; como son las unidades ciclistas que vigilan la costa. También intervenimos en accidentes de tráfico. Regulamos el tráfico como una de las funciones importantes y hacemos algo escolar. La Policía tiene una gran dinamización. Su actividad principal ahora es tráfico, prevención y reacción ante los posibles delitos.

Como ciudad, tenemos la suerte de que, al contar también con un despliegue de Mossos d'Esquadra, tenemos un número importante de policías y de Mossos d'Esquadra que hoy supera los 500. Por tanto, la Guardia Urbana se está dedicando a hacer cosas de educación viaria, educación escolar, educación con la *gent gran* y de prevención de según qué tipo de actuaciones. Poco más puede hacer la Policía salvo mejorar la seguridad, que es lo que la población te exige para la Policía.

A la Policía se le exige más de lo que debería hacer porque no tenemos ni suficientes efectivos ni suficientes instrumentos para cubrir el 100 % de las demandas particulares del ciudadano. Los ciudadanos siempre piden más, pero no solamente a la Policía, a la sanidad, a la educación, a los servicios públicos, etc. El ciudadano siempre quiere más porque quiere mejorar el estatus social y personal. El ciudadano quiere mejorar su estatus personal, el de sus hijos y el de sus vecinos.

Principalmente, el modelo es el que he marcado al principio, lo que no evita que la Policía, en reuniones periódicas, asesora al alcalde y al político responsable directo de cómo ve la situación él. Hay veces en que el político puede decidir que la mejor manera de prevenir que no haya altercados a las salidas de las discotecas es cortar la calle para que la gente vaya a gatas y el policía te dice: "Creo, concejal, que sería mejor aquello, porque esto podría

provocar un conflicto que aún sería peor el remedio que la enfermedad”. Lógicamente, la Policía tiene que asesorar. Por eso es importante que esta gente esté bien formada técnicamente y profesionalmente.

La Policía del futuro debería tener un sistema de predicción que le marcara quién va a delinquir y dónde va a delinquir. Eso sería fabuloso porque, sabiendo que usted dentro de una semana va a cometer un delito, no tiene más que coger y meterlo en un hotel una semana y se acabó el delito. Pero como esto no será así durante muchos años, creo que la Policía del futuro debería ser más cercana y más de proximidad, sin olvidar la capacidad reactiva y formativa hacia los sectores que tenemos en las zonas de conflicto. Hoy la zona más importante de conflicto es la juventud. Por eso es importante actuar en los institutos, en la educación, en la prevención y en acabar con logotipos y estereotipos que la juventud tiene muy marcados y ahí es importante la actuación de la Policía. Quizás ahí nos falta un poco más de incidencia porque no tenemos suficientes efectivos para poder hacerlo.

El político que está cerca del pueblo y que vive por el pueblo sabe lo que el pueblo quiere y lo que el pueblo necesita. Si el político es capaz de decir, de hablar y de actuar de acuerdo con lo que el pueblo necesita, lógicamente está consiguiendo una rentabilidad política. Si el político no conoce al pueblo, haga lo que haga, no tendrá rentabilidad política. Nosotros, los políticos, primero, nos movemos para dar soluciones a la gente, porque para eso somos vocacionales y por eso nos gusta estar en la política, pero muchas veces actuamos pensando en que no nos perjudique según qué tipo de medida por actuaciones que hagamos. Por ejemplo, no es casualidad que se produce una cierta laxitud en las denuncias seis meses antes de las elecciones y en el coche de foto multas y en que la grúa actúe menos, etc. Creo que es una equivocación porque hemos marcado una línea de actuación política y no vamos a dejar de actuar siempre que haya conflicto en la calle. Si el ciudadano cree que así nos tiene

que dejar de votar, que lo haga, pero nosotros no tenemos que incidir en eliminar según qué cosas o qué tipo de actuaciones por el que dirán o si de esta manera no nos votarán.

Badalona es bastante segura en cuanto a atracos a tiendas y comercios, que es lo que yo conozco. El tanto por ciento no es muy alto; es más una ciudad de pillaje y de pequeños robos.

La Policía es quien mejor conoce los problemas de seguridad que existen en la ciudad; luego, los ciudadanos. Los políticos no pisan mucho la calle.

Para un ciudadano, seguridad es que a él no le roben. Para un político, es que la ciudad tenga un buen ámbito, esté tranquila y no haya muchos robos, ya que un tanto por ciento de robos es normal que haya en la ciudad. Para un ciudadano, tiene que ser cero porque, cuando es un uno por ciento y le toca a él, es muy grave. Para el policía, como es su trabajo, están acostumbrados. El ciudadano es quien está más cerca de los problemas; segundo, la Policía y el político, el último.

En la Policía es en quien confió más a la hora de solucionar los problemas de inseguridad que hay en la ciudad. Son profesionales.

La sensación de seguridad en Badalona mejoraría con más efectivos seguro, aunque sé que es difícil por la situación económica. Por ejemplo, como presidente de la Asociación de Comerciantes de la calle del Mar, siempre pido que en Navidad se refuerce el servicio, sobre todo cuando cierran y abren los comercios. Y este invierno, en la calle del Mar, ha habido mucho vigilancia a esa hora y Guardia Urbana, como Mossos d'Esquadra, han estado muy encima del problema. Se ven todo y que hay pocos efectivos, porque no pueden pedir más, ya que no hay dinero.

Sobre la relación entre falta de limpieza, problemas de alumbrado y situación económica con indicadores de inseguridad, es cierto que el alumbrado ayuda mucho, porque, cuando está oscuro, es más fácil que haya problemas. También, cuando hay obras en los edificios, hay inseguridad, porque pueden subir por los andamios y acceder a los pisos, que, de no haber, lo tendrían mucho más difícil. Lo mismo sucede con la situación económica y, cuanto más paro, también puede haber más inseguridad.

La Policía soluciona en un tanto por ciento los problemas de seguridad.

Para que los ciudadanos se sientan más seguros, aparte de tener más efectivos, es importante crear espacios abiertos. Los barrios cerrados llevan a más inseguridad. Si, cuando hay cuatro casas viejas, se pudieran derruir y hacer un parque y abrir las cosas, se mejoraría la seguridad. El entorno ayuda a que la situación sea más tranquila. No creo en cámaras. No creo que sea una solución, ya que es controlar mucho a la gente, que tampoco me gusta.

Los policías son los más sensibles a las demandas de seguridad. Normalmente, el ciudadano dirige sus demandas a la Policía porque los políticos tampoco están al alcance de todos los ciudadanos. En cambio, comisarias pues hay cuatro o cinco. Cuando a uno le roban, lo que piensa enseguida es llamar al 082, no llamar al alcalde.

La Policía, en un 80 %, ayuda de forma rápida cuando es requerida. Generalmente, la Policía actúa después de que suceda un conflicto. Podría prevenir un poco y también el ciudadano puede alertar. Personalmente, si veo a alguien que no tiene muy buena pinta o veo un movimiento extraño, llamo, pero eso la gente no lo hace mucho. Lo ideal en seguridad es la prevención y en todo en la vida.

La Policía no actúa antes del conflicto por un exceso de trabajo y porque no llegan a todos sitios. Tendría que ser una Policía más de barrio; pero, para dominar bien eso, tienes que estar mucho en el entorno. No puedes dominar cuatro barrios, tienes que estar en toda la

ciudad y eso es imposible. Por ejemplo, aquí tendría que haber ocho agentes todo el día, que ya conocen las caras, saben quién trabaja y vive aquí y eso vale mucho dinero. Hay que poner más Policía. La Policía de barrio es muy importante. Se podría adecuar el sistema para que hubiera más Policía y pudiera actuar en prevención. El Policía de barrio enseguida detecta una anomalía.

La Policía dispone de indicadores para prevenir conflictos. Otra cosa es que pueda ser efectiva por tiempo y medios. La Policía no puede llegar a todos los sitios. Para ello, tendría que haber más efectivos y también que el ciudadano colaborase más, porque tampoco colabora mucho. Cuando le roban, montan un Cristo, pero después, si ven algo raro, pues pasan de largo. El ciudadano tiene que colaborar más. La gente no quiere problemas, te dice: “Tira, tira, no sea caso que...”.

No falta prevención o formación en prevención en la Policía. Los policías están bastante preparados. Creo que la Policía española es de las mejores que hay.

Debería invertirse más en el contacto de la Policía con el ciudadano, pero el ciudadano es un poco esquivo. Hay gente a la que la Policía aún le da un poco de miedo y no tiene que dar miedo. También el ciudadano dice: “No te busques problemas”. La gente es egoísta por naturaleza y va a lo suyo. Piensan que, si informan, después pueden tener problemas y eso da un poco de miedo.

No creo que el distanciamiento entre la Policía y el ciudadano sea un indicador de inseguridad. Es como un miedo a no buscarte problemas. Es un indicador de desconfianza, pero no hacia la Policía. No es que no confíen en la Policía, es que no quieren colaborar porque no quieren problemas. Es eso porque, cuando a la gente le pasa algo, busca enseguida a la Policía.

Sería buena una mayor conexión entre Policía y Universidad. Unas relaciones que deberían ser más y de cooperación. Habría que canalizar mejor los conocimientos porque creo que no se hace. Universidad y Policía lo veo un poco lejano y no debería estar así.

La demanda y la oferta de seguridad coinciden, aunque siempre el ciudadano quiere más. La gente querría un policía en cada esquina pero eso no lo pueden mantener ni países superricos, pero aquí creo que se cubren las necesidades de seguridad de los ciudadanos. Hay cooperación entre Guardia Urbana y Mossos d'Esquadra y eso es bueno. Si antes llamabas a la Guardia Urbana, tenía que venir guardia de donde estuviera y ahora, llamando al 112, te puede llegar un mosso que está al lado. La centralización de los servicios a través del 112 es una buena cosa porque lo está canalizando todo aunque tiene que ser más rápido. No es lo mismo llamar Policía o llamar bomberos a que en una llamada te lo manden todo. Siempre la gente quiere más, pero es que el más no es posible. Es posible dar una respuesta de seguridad que satisfaga la necesidad particular de los ciudadanos, pero la gente es muy exigente y tiene que saber hasta qué punto es posible.

La seguridad la veo más colectiva. Si el entorno está controlado, tú estás controlado. Si hay seguridad colectiva, tienes seguridad individual. Puedes tener mucha seguridad individual porque seas un personaje público y no ser colectiva. Una seguridad colectiva es como una gran antena que cubre todo. Una pequeña antena cubre solo a uno y no hay suficientes medios y, a veces, tampoco a la gente le gusta sentirse tan protegido. Si tú pones un policía en la esquina, la gente preguntaría qué hace ahí todo el día. Con más Policía, sí te sientes seguro, pero también es una exageración. Tú quieres sentirte seguro, pero sin estar agobiado aunque es un elemento disuasorio, ya que el ladrón, cuando ve Policía, se va.

Los ciudadanos no pueden reclamar actuaciones a la Policía que no se ajusten a la legalidad. El ciudadano tendría que saber lo que está pidiendo y la Policía saber lo que tiene que hacer. El policía debe saber si puede o no detener a una persona. El ciudadano no lo

puede decir porque puede ser una persona con la que tiene un problema personal. Es la Policía quien tiene que saber cuándo es motivo de detención o, por ejemplo, de ingreso en un centro psiquiátrico porque esta persona no está bien. A veces hay personas por la calle que tienen trastornos psiquiátricos y no son delincuentes, pero a la gente les da un poco de repelús y a esas personas no se les puede encerrar en una cárcel. El ciudadano tiene que informar a la Policía y la Policía ya decidirá.

Si la Policía acude cuando es reclamada y explica bien por qué no puede llevar a cabo aquello que le pide un ciudadano, no tiene que dar lugar a sensación de inseguridad, pero si no acude y dice que eso no es suyo, entonces sí. La Policía tiene que ir al sitio de los hechos, ver lo que pasa realmente y decidir sobre el terreno. Si explica por qué no lo puede hacer, el ciudadano tiene que entenderlo.

Si de forma reiterativa llamas a la Policía y no acude, entonces se puede crear distancia entre la Policía y el ciudadano, pero creo que, siempre que llaman, pueden acudir con retraso, pero acuden. También sucede que la gente no denuncia. La gente no pone denuncias por robo porque pierde tres horas. Eso se tendría que agilizar. La Policía que viene al momento que hay un robo en la calle del Mar pudiera hacer un atestado allí mismo y no decir al ciudadano que vaya a la comisaría de Mossos d'Esquadra y pierda tres horas. Tendría que ser más ágil, de forma que el mismo coche de Policía que llega hiciera un pequeño atestado no tan complicado. Eso iría muy bien porque se haría el triple de denuncias, ya que ahora la gente, si te han robado la cartera, dice: "Va, veinte euros, el coger un taxi, irme allí y todo me va a costar cuarenta". Eso crea distancia con el ciudadano. Una manera de suprimir esa distancia sería que los trámites se hicieran in situ. Entonces habría más denuncias porque ahora muchos robos no llegan a ningún sitio, porque la gente no los denuncia.

El hecho de que la Policía venga, pero no solucione los problemas puede crear distancia; pero, si dejas de llamar, el problema será más grande. La gente está un poco quemada con eso de que cogen a los delincuentes, los detienen y salen al cabo de media hora, porque los cargos son bajos y son extranjeros. Por eso también la gente está un poco quemada.

La demanda y oferta de seguridad coinciden cuando los ciudadanos piden lo que tienen que pedir, la Policía dispone de los medios para hacerlo y la oferta es la adecuada. Hace veinte años había menos Policía en la calle y ahora hay más Policía. Al haber más cuerpos policiales, hay más Policía. Y también el político se preocupa de la seguridad porque eso son votos. Para un ciudadano, el primer problema que tiene es el trabajo y el segundo, la seguridad. Para los políticos es igual, de forma que primero es acabar con el paro y segundo, garantizar la seguridad. La seguridad te da votos y tranquilidad.

Los policías y los políticos no ven a los ciudadanos como antenas de la realidad porque no preguntan mucho y porque tampoco el ciudadano se presta. El problema está en la relación. El ciudadano podría informar mucho más de lo que informa, pero le da repelús. También la gente tiene sus problemas, su trabajo y no quieren perder tiempo. Hay poca gente que vea algo raro e informe enseguida.

Los ciudadanos son buenas antenas de la realidad, pero no se relacionan. El ciudadano no se relaciona ni con la Policía ni con el político. También sucede que al político cuesta llegar. No es fácil. Hay un problema de relación entre el ciudadano con la organización política y la policial: en el caso de la organización policial, por falta de confianza y en el caso de la organización política, por falta de accesibilidad. Una falta de accesibilidad respecto al político que considero normal, porque no creo que un político pueda salir a la calle y hablar con todo el mundo. Para mejorar la relación y confianza con la Policía, habría que abrir más el cuerpo policial. La Policía también tiene que ser más accesible. A la gente entrar en una

comisaría aún les da un poco de respeto. Las personas, cuando ven mucha Policía, se giran y se preguntan: “¿Qué pasa?”. Falta más cercanía, más transparencia, más comunicación entre la Policía y los ciudadanos, pero eso va a ser un problema de años.

No son los políticos los que tienen que mejorar esa relación. El político no tiene tampoco que llegar. El alcalde no puede estar hablando con todo el pueblo. Sería responsabilidad de la Policía, que debería conocer a la gente por su nombre, porque eso te da más confianza. Si hubiera mucha Policía de barrio, se mejoraría la relación porque el político no puede bajar a la arena, ya que no llegaría.

Las entidades sí tienen más hilo directo con los políticos. Son un eslabón entre los ciudadanos y los políticos. Sin embargo, las entidades quieren solucionar sus problemas y no van a plantear los problemas de la comunidad. Por ejemplo, si es una asociación de comerciantes, buscan seguridad para el comercio, pero no buscan seguridad por los pisos.

Cada entidad busca más su interés particular que el colectivo. Lo mejor sería el interés colectivo porque, si todo está cubierto, también te llega a ti. Eso es como si llueve y tienes un gran paraguas, pues nadie se moja. Un poco es lo mismo. Las entidades están más cercanas a los políticos y a la Policía porque tienen más acceso. Sin embargo, el acceso de los ciudadanos a las entidades, depende en qué ámbitos, cuesta un poco; pero cuando lo consiguen, pueden utilizar a las entidades para llegar a los políticos y a los policías. Por ejemplo, yo soy el presidente de la Asociación de Comerciantes de la calle del Mar y, si roban en algún sitio, vienen los comerciantes y me dicen que tendría que pedir más seguridad. Yo soy su portavoz y puedo llegar mejor a la Guardia Urbana que ellos.

La seguridad global de la ciudad y la seguridad personal van ligadas. Si tienes seguridad global, tienes seguridad personal. Para tener una seguridad particular, tiene que ser una seguridad global. El ciudadano quiere estar seguro, pero tiene que entender que, para

estar él seguro, tiene que estar seguro el entorno. Una cosa es lo ideal y otra cosa es la realidad.

La prevención es básica. La prevención está en el día a día y en el ciudadano. Si el ciudadano previene, le pasarán menos cosas. La clave de la seguridad es la prevención. La Policía tiene que informar, pero el ciudadano tiene que cumplir. Cada noche tienes que dar una vuelta por la casa para comprobar que todo esté bien cerrado. Si tú vas por calle y ves a alguien raro, pues cambia de acera. Te puede pasar igual, pero es más difícil que te pase si tú ya previenes. La seguridad comienza por uno mismo.

Para mejorar la prevención, los políticos deberían informar de lo que puede pasar y poner más medios para evitarlo. Por ejemplo, en Navidad, los políticos saben que las personas salen más a comprar y es más fácil que haya tirones. Los políticos deben saber que eso es así, deben informar de ello y poner más vigilancia. El político tiene más medios que yo para saber lo que puede pasar. Lo primero es saber lo que puede pasar y eso es competencia del político y, luego, tiene que dotar de medios, es decir, que la Policía esté ahí. Esa es la clave de la prevención. Con más Policía, hay menos posibilidades de que te roben, pero si los delincuentes planifican un buen atentado o un buen robo, ya puede haber Policía que, si lo hacen bien, lo llevarán a cabo.

En una escala de prioridades, lo primero que aporta más seguridad es tener más policías; segundo, más luz y tercero, más limpieza. La luz es muy importante y, evidentemente, una calle más limpia da más seguridad. Un entorno con pintadas en las paredes, pisos abandonados o ventanas rotas de edificios genera delincuencia. Un entorno que se está degradando es un indicador de seguridad. Por eso, es importante trabajar esos aspectos para prevenir la inseguridad. También la educación en valores, obligaciones y derechos, es importante para la seguridad. Una mayor educación seguro llevaría a una mayor seguridad.

Las políticas de seguridad pretenden dar respuesta a soluciones particulares. Otra cosa es que lleguen o no lleguen. De pretender pretenden porque un vecino seguro es un voto. El político quiere una ciudad segura; ahora, que llegue a todo es difícil. Las políticas de seguridad van destinadas a ser globales. Es que no puede ser particular. No se puede llegar.

El modelo de seguridad lo decide el político, porque es el que está encima de la cúspide, es la cabeza visible, sobre él recae el peso de las decisiones y debe ser así. Dentro del ayuntamiento hay un edil de seguridad que supongo se debe informar, porque a veces ese edil de seguridad antes ha sido de deportes. Sobre el papel, quien decide tiene que ser el político, pero debe dejarse aconsejar porque, si hay algo que no entiende o no conoce, debe preguntar a los técnicos. El político tiene que asesorarse bien de lo que hace. De esa forma, el modelo lo decide el político, asesorado por los técnicos o por la Policía.

El papel de la Policía en el modelo de seguridad es el de hacer lo que le dicen. La herramienta es la Policía, pero en algún caso puede decidir. Los jefes de Policía deben y tienen un peso específico dentro de la política. Los equipos son los que tienen que decidir. Decide el político porque es el que se juega el cargo, pero el policía y el técnico aconsejan. El papel de la Policía debería ser solo aconsejar.

En el actual modelo, el ciudadano, en casos muy aislados, aporta ideas. El ciudadano en este modelo pide. Solo pide y solo debería pedir. No puedes exigir a un ciudadano que se involucre tanto. No tiene tiempo. El ciudadano participa poco por falta de tiempo y porque tampoco se lo piden mucho. De todas formas, creo que tampoco participaría porque la gente es egoísta. El ciudadano no participa, primero, porque no se le pide y, segundo, porque tampoco está muy dispuesto. Hay un poco de egoísmo por parte de los ciudadanos. Vería bien que el ciudadano participase más ahora; que lo hiciese ya es otra cosa.

El modelo de seguridad debería estar basado en el partenariado, de forma que otros departamentos pudieran participar porque todo ayuda.

Sobre la Policía del futuro, hay una nueva rama de Policía que es la de Internet. Todo eso es nuevo. Es un tipo de Policía de la información o tecnológica. Esta Policía va a crecer porque cada vez más gente se relaciona a través de Internet. Será una Policía que deberá aplicar las nuevas tecnologías, porque hay mucha información en Internet y será una sociedad más vigilada. La Policía tecnológica no será una Policía más cercana, porque te controlará desde un ordenador. Llegará un momento que no pisarán la calle, porque desde un ordenador podrán controlarla. Creo que a la gente no le va a gustar tener más cámaras en la calle, porque no querrán estar tan controlados. Yo no soy partidario de ello, aunque reconozco que sería muy disuasorio, pero tampoco hay presupuesto. Sin embargo, su instalación en alguna calle muy conflictiva o principal tampoco estaría mal, pero no con carácter generalizado.

No hay que dejar la Policía de barrio porque da seguridad y confianza, pero creo que la Policía del futuro será más tecnológica. La Policía del futuro debe ser las dos cosas, porque sin la Policía de barrio no llegas a ningún sitio. Sería la combinación de las dos policías: una Policía más tecnológica junto con una Policía de barrio más cercana. Como la Policía tecnológica se separa del ciudadano, por eso mismo tienes que tener las dos. No puedes decantarte por un sistema. Solo Policía de barrio sería totalmente anacrónico y con solo Policía tecnológica la gente no se sentiría próxima a la Policía. La Policía del futuro sería la combinación de las dos policías: de barrio más tecnológico.

Favoreciendo la participación de los ciudadanos, se podría mejorar la percepción de seguridad, pero a la gente le cuesta mucho participar. El ciudadano podría sentirse más implicado, pero también dice: "Yo pago para que trabajen ellos". Sin embargo, es importante que la seguridad sea cosa de todos. La seguridad tendría que ser cosa de todos. Cuanta más gente informa todo, mejora más, pero el ciudadano dice: "Pago para que me vigilen". La

seguridad es cosa de los políticos, porque tienen rédito electoral; de la Policía, porque es su trabajo; y los ciudadanos, pues, ya que pago, me lo haces tú. Esa es la realidad.

La falta de participación de los ciudadanos no es un indicador de que hay un problema, porque el ciudadano no quiere saber nada ni de la Policía ni de otras cosas. La gente no quiere problemas.

La percepción de los vecinos coincide con la realidad. Te pueden robar, pero no es que cada día te roben. Percepción y realidad están bastante relacionadas porque la gente percibe la realidad. Pienso que, trabajando la percepción, se mejoraría la sensación de seguridad porque, si percibes peligro, puedes informar antes y mejorarías esa sensación de inseguridad. Si mejoras aspectos de percepción del entorno como pintadas, cristales rotos o limpieza, seguro que mejoras la seguridad.

Los ciudadanos, la Policía, y los políticos son quienes deberían trabajar la percepción de seguridad. Los políticos tendrían que tener más percepción y a veces viven un poco a espaldas de la realidad. Ante un peligro, la percepción de los ciudadanos, políticos y Policía tiene que ser la misma y, sin embargo, la percepción de esa realidad es diferente.

La Policía, cuando hay un delito, interviene y también hace un poco de prevención. Seguramente hacen prevención, pero como que no se ve. Tampoco puedes explicarla, pero creo que la Policía debería hacer más prevención.

A la Policía no se le exige más de lo que debería hacer. Hacen lo que tienen que hacer.

