

## **La Policía Comunitaria Orientada a la Resolución de Problemas como vehículo para asegurar la Gobernanza Local de la Seguridad.**

María VELA FERNÁNDEZ ([maria.vela@alu.comillas.edu](mailto:maria.vela@alu.comillas.edu))

Pedro José CABRERA CABRERA ([pcabrera@comillas.edu](mailto:pcabrera@comillas.edu))

Universidad Pontificia Comillas de Madrid

### RESUMEN:

Como es sabido, los Gobiernos Locales, en su papel de garantes de la calidad de vida de las personas, se enfrentan cada vez más, a una serie de retos complejos en el diseño y gestión de las políticas públicas de seguridad ciudadana.

En esta comunicación presentaremos el modelo de Policía Comunitaria Orientada a la Resolución de Problemas (una versión revisada del conocido modelo POP, o *Problem-Oriented Policing*), a la luz de la experiencia que se está llevando a cabo por parte de los actuales responsables de seguridad del Ayuntamiento de Madrid en su pretensión de diseñar e implantar una nueva filosofía policial más cercana a los modelos de proximidad y cercanía.

PALABRAS CLAVE: Modelos policiales /Policía Comunitaria / POP / Policía local /

## **Contenido**

Introducción .....	2
Políticas públicas de seguridad en sociedades complejas .....	3
Modelos policiales a nivel municipal.....	6
Retos y dificultades de las reformas policiales .....	10
El nuevo modelo policial de la ciudad de Madrid.....	11
Plan Director de la Policía Municipal de Madrid 2015.....	16
Algunas evidencias empíricas .....	21
Conclusión.....	24
Bibliografía. ....	25

## Introducción

La coyuntura política, social y económica que atravesamos, genera una serie de retos en materia de seguridad ciudadana. Estos retos tienen que ver con la necesidad de fortalecer un tejido social debilitado y que sin duda, ha dado lugar a la acentuación de situaciones de desigualdad e inseguridad, así como a demandas sociales cada más complejas, crecientes y difíciles de satisfacer desde los enfoques tradicionales. En qué medida es posible incidir en estos aspectos, desde el diseño de políticas públicas de seguridad mediante la implementación de modelos policiales innovadores, es una de las cuestiones que trataremos de dilucidar. Recientemente, Angus Deaton, último premio Nobel de Economía en 2015, afirmaba que “la combinación de pedir austeridad y después mostrar debilidad frente a la corrupción es una bomba social. Cuando uno pide esfuerzos a la población tiene que ser muy riguroso para no soliviantar a la gente”<sup>1</sup>, la sociedad española vive en estos momentos fuertes tensiones como consecuencia del ensanchamiento de la desigualdad, la multiplicación de las dificultades para amplias capas de la población que vive en pobreza, precariedad laboral o exclusión social, y ambigua respuesta política frente a los delitos de cuello blanco mientras se endurece la respuesta punitiva ante otros pequeños delitos que tienen un fuerte impacto sobre el sentimiento de inseguridad entre la ciudadanía.

El rol policial, como agente de control social formal y de prevención del delito es indiscutible. No obstante, su papel como constructor de prevención en conexión con la comunidad y su contribución al control social informal, resulta más difícil de entender y asumir por los propios protagonistas y por la opinión pública.

En este sentido, los modelos policiales proactivos, surgen con la vocación de responder a las demandas sociales, y se orientan a mejorar la calidad de vida, resolver los problemas concretos de los ciudadanos y fortalecer la cohesión social (Vidales y Carque, 2014). Estas metas generales se van a materializar en una serie de objetivos más concretos relacionados con la prevención y la disminución del índice de ilícitos; la reducción del sentimiento subjetivo de inseguridad y de miedo al delito; la gestión de la diversidad; el afianzamiento de la legitimidad policial, o la generación de colaboraciones y sinergias para la gestión compartida de la seguridad.

---

<sup>1</sup> *El País*, 7 de junio de 2016

La filosofía policial concreta que se propone responde a un modelo de Policía Comunitaria Orientada a la Resolución de Problemas (ver: McLaughlin & Donahue, 1997; Boba & Crank, 2008; Ikerd, 2010; Corcoran, 2014). Este modelo presenta a la Policía como un servicio público de calidad, puesto a disposición de la comunidad y en permanente colaboración con la misma. La eficacia y la eficiencia en la gestión de recursos, es otra de sus notas características, al establecer procedimientos definidos de actuación, dirigidos hacia la resolución de problemas concretos y profundizando en las cuestiones subyacentes a los comportamientos delictivos.

Para implantar este nuevo estilo de hacer policía se va a necesitar sin duda, un cambio importante en el sistema de valores imperantes en la institución. Por ello, será imprescindible comprender las resistencias internas y entender las lógicas que siguen apoyando los modelos policiales tradicionales a pesar de haberse demostrado obsoletos para las circunstancias sociales actuales caracterizadas por una complejidad creciente y una dotación de recursos materiales y humanos cada vez más insuficientes.

## **Políticas públicas de seguridad en sociedades complejas**

Si bien esta comunicación tiene un carácter esencialmente teórico y conceptual en la que pretendemos conectar tres realidades a menudo desencontradas como son: la complejidad de las sociedades contemporáneas, la seguridad ciudadana y la actuación que cabe esperar de la policía en un marco democrático en este siglo XXI. Esto supone, entre otras cosas, indagar en torno al poder político, en tanto que responsable último de elaborar las políticas públicas de seguridad que sean más adecuadas para lograr una gestión integral de la seguridad ciudadana.

En primer lugar, es obvio que las personas formamos parte de sociedades cada vez más complejas. Tanto si hablamos en términos de composición, como en aspectos relacionados con necesidades o problemas sociales, los distintos grupos, presentan demandas cualitativa y cuantitativamente mayores que en ningún otro momento del pasado. Para explicar esta realidad, diferentes autores han propuesto distintos adjetivos que van desde la sociedad líquida a la sociedad postindustrial, pasando por sociedad de la información, sociedad del riesgo, sociedad global, etc. Entre todos ellos hemos optado por el término *sociedad diversa*<sup>2</sup>, por su fructífera utilidad cuando se aplica a la investigación criminológica y policial. La segunda noción importante es la relativa a la cuestión seguridad ciudadana. Como venimos indicando, no es posible implementar el concepto de

---

<sup>2</sup> El conjunto de ciudadanos y ciudadanas que comparten una riqueza de atributos sociales de forma heterogénea y plural. En este sentido, cada ciudadano o ciudadana es único en el conjunto de atributos que comparte con otros ciudadanos (Gandarillas, 2011).

seguridad pública o seguridad ciudadana, sin tomar en consideración los distintos indicadores que dan forma y definen a la sociedad actual, en tanto que realidad articulada en torno a propiedades complejas, dinámicas y heterogéneas.

Durante los últimos años, las distintas administraciones, especialmente a nivel municipal, han logrado importantes progresos en materia de gestión local de la seguridad, gracias a la implementación de metodologías focalizadas en la comunidad. El cambio de paradigma experimentado en la teoría criminológica, parece haber calado igualmente en el proceso de elaboración de políticas públicas de seguridad ciudadana. Partiendo de enfoques puramente reactivos, centrados en la figura del infractor, el giro experimentado, dirige la preocupación hacia la seguridad de las personas como una necesidad básica y fundamental<sup>3</sup>. En ese sentido, se busca actualmente implementar programas de corte proactivo y preventivo, cuyo éxito depende de su capacidad para adaptarse a las particularidades de cada individuo, grupo o comunidad en las que se pretende incidir.

La adecuación de las políticas públicas o programas concretos de seguridad respecto a un área geográfica o administrativa determinada es una cuestión compleja. En numerosas ocasiones, la heterogeneidad social entendida en un sentido demasiado restrictivo implica que las iniciativas adoptadas se focalicen sobre ciertos grupos o comunidades que, se entiende, presentan diferencias significativas en materia de victimización o delictividad. Desde esta consideración, la diversidad social implica particularidades respecto a cultura, etnia, religión u origen. No obstante, en nuestros días, la heterogeneidad social, reclama ser entendida en un sentido mucho más amplio, poniendo de relieve la riqueza de caracteres sociales y culturales presentes en la comunidad, diversidad que se corresponde con la edad, ideología, creencias, capacidades, situación económica, background educativo y cultural, etc.

De este modo, el punto de partida que adopten las políticas públicas de seguridad respecto a su forma de entender la heterogeneidad social, será determinante para su éxito o fracaso. Hoy en día existen aún muchas diferencias, tanto en el enfoque adoptado entre los diferentes niveles de gestión política, como en las diferentes áreas de la Administración<sup>4</sup>. En el diseño de estos programas podemos encontrar desde administraciones que no toman en consideración estas diferencias, hasta aquellas que identifican o confunden el concepto de igualdad de derechos con el de igualdad de necesidades o recursos.

---

<sup>3</sup> Obvia decir su consideración como Derecho Fundamental. La seguridad es un derecho básico, con un sólido anclaje constitucional en los Estados Democráticos. Recogido en el artículo 17.1 de la Constitución Española (“*Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad*”).

<sup>4</sup> Es claro que el entendimiento de la diversidad social en un sentido amplio, debe ser tenido en cuenta en la gestión de políticas públicas más allá del ámbito de la seguridad pública.

En el ámbito de la seguridad pública la adopción de este tipo de enfoques restrictivos cuenta con ciertas facilidades o escudos de corte técnico u operativo, ya que bajo el paraguas de la lucha contra la delincuencia y el mantenimiento del orden, las políticas públicas que guían la actuación de los servicios públicos de seguridad son susceptibles de obviar su necesaria adecuación a una realidad socialmente diversa y crecientemente compleja, para encerrarse en visiones de la realidad social ancladas en el pasado y que ya no volverán a existir.

La aplicabilidad de estos enfoques de corte restrictivo en la sociedad actual, caracterizada por su dinamismo y apertura, compuesta por individuos y grupos de diferentes culturas e ideas, portando concepciones de lo que es la seguridad muy distintas entre sí, y con gran variedad de necesidades y recursos, se presenta ineficaz para constituir el punto de partida en la configuración de los programas de seguridad a la altura de los tiempos que corren. No sólo porque se muestran ineficaces en la disminución del índice de delitos -si queremos atender a un indicador puramente tradicional-, sino porque favorecen la desarticulación y el desencuentro entre las personas y las comunidades en que residen. Además, obviar la diversidad o considerarla una amenaza a ciertos valores generalizados, comporta un riesgo de homogeneización social al menos como pretensión, que conlleva indefectiblemente procesos de segregación social y marginación de las minorías o los grupos más débiles. Procesos que suelen ir aparejados con dinámicas sociales de deslegitimación policial y, paradójicamente, con un incremento en las percepciones subjetivas de inseguridad.

En este sentido, entendemos como algo esencial que los gestores públicos de la seguridad pongan el foco en la elaboración de programas que consideren ampliamente la heterogeneidad social, y de este modo sean capaces de proveer un servicio público de seguridad de calidad. Esta calidad no es posible sin la garantía del respeto a la diferencia y a los derechos fundamentales de todos, lo cual implica políticas públicas de seguridad adaptadas a las necesidades de todos y cada uno de los miembros de la comunidad.

Puesto que no sólo las transformaciones en la estructura social deben dar lugar a cambios en la política de seguridad, sino que también de forma correlativa, la gestión de la inseguridad ciudadana puede afectar a la conformación de la exclusión, la segregación y la marginalización social, resulta esencial contar con la diversidad comunitaria como un recurso muy importante en la contribución al mantenimiento de la convivencia y la seguridad integral. Lo que a su vez implica, una nueva forma de pensar las políticas públicas de seguridad para adaptarlas a la heterogeneidad y la riqueza social que tenemos ante nosotros.

En este punto, el papel de los gobiernos locales resulta imprescindible, y es fundamental la adopción por parte de éstos de un enfoque amplio en las reformas que en materia de seguridad pública se están llevando a cabo en muchas ciudades de nuestro país<sup>5</sup>. Nos referimos a la adopción de enfoques y marcos de trabajo de corte preventivo, adaptativos y colaborativos, a través de una correcta articulación de los procesos de participación y gobernanza comunitaria. La gestión pública de la seguridad se materializa a través de diversos servicios públicos cuyo como fin último es garantizar el respeto por los derechos fundamentales de todas las personas. Esta premisa sólo es posible si los servicios públicos fundamentan su actuación en valores de inclusividad, disponibilidad, accesibilidad y adaptación. Valores que a su vez son esenciales para dotar de consistencia la función de garantizar la calidad de vida y el bienestar social de los ciudadanos, bajo la máxima de un servicio público de calidad, eficaz y eficiente.

La forma en que los servicios públicos son gestionados y prestados, es una cuestión de investigación muy actual, prestándose especial atención a aquellos aspectos relacionados con su estructura, que a menudo suele estar excesivamente ramificada y dispersa en el momento de entrar en contacto con los ciudadanos. Esto da lugar a que las instituciones presten un servicio obsoleto, compartimentado y aislado entre Departamentos diferentes, que resulta ineficaz a la hora de satisfacer las necesidades sociales actuales. Los ciudadanos reclaman servicios integrales y transversales, que impliquen colaboración entre las distintas instituciones y organizaciones, públicas y privadas, para dar respuesta a problemas y conflictos sociales específicos. Conceptos como redes comunitarias y partenariados, gestión colaborativa o gobernanza comunitaria, son cada vez más comunes en el análisis de los procesos dirigidos a superar la ineficacia en la gestión pública bajo el paradigma reactivo tradicional.

## **Modelos policiales a nivel municipal**

La Policía constituye el servicio público de seguridad por excelencia. En el presente trabajo pretendemos integrar este actor institucional como tercer elemento fundamental junto a los ya tratados: sociedad diversa y políticas públicas de seguridad. Para ello tomaremos en consideración, a modo de hilo conductor, las reformas que se están llevando a cabo desde el área de Seguridad, Salud y Emergencias en la Policía Municipal de Madrid, cuyo seguimiento desde dentro estamos pudiendo llevar a cabo desde octubre de 2015. Dichas reformas tienen como

---

<sup>5</sup> No es casual que pese a que su objetivo principal se orientaba a adoptar políticas sociales y de transparencia en la gestión municipal, tanto la alcaldía de Barcelona, como la de Madrid, se encuentra actualmente teniendo que lidiar una batalla mediática muy dura en torno a problemas que tienen como objetivo de todas las miradas la actuación de la policía local (okupas en el barrio de Gracia, reforma policial en Madrid con escrache incluido al Delegado del Área, etc)

principal objetivo la adecuación de los programas de seguridad a las necesidades sociales detectadas, implementado un modelo policial de corte comunitario orientado a la resolución de problemas<sup>6</sup>.

De origen anglosajón, el término policía comunitaria se incorporó a la literatura científica a mediados de los años 70. Los Departamentos Policiales estadounidenses realizaban actuaciones pioneras, de carácter experimental con grupos policiales de trabajo. Los principales logros y experiencias implementadas se dedicaban a ampliar el rango de operaciones de los departamentos, entre ellas, la forma en que la policía solicitaba la colaboración ciudadana, fundamentalmente en la prevención del delito<sup>7</sup>. A lo largo de años de implementación, fundamentalmente durante las décadas de 1980 y 1990, la filosofía policial comunitaria, en sus diferentes variantes, se ha convertido en una especie de mantra para la Policía estadounidense. Igualmente, la Policía Comunitaria, junto a sus desarrollos intelectuales más importantes, como la Policía Orientada a la Resolución de Problemas (o *Problem-Oriented Policing*, POP<sup>8</sup>), han ido avanzando y consolidándose, a modo de desarrollos organizativos decisivos en la generación de nuevos estilos de gestión de la seguridad pública.

Autores como Eck y Rosenbaum (1994) señalan, que en el ámbito anglosajón, la Policía Comunitaria se ha convertido en el nuevo credo policial. Ambiciosa y ambigua a la par, la Policía Comunitaria garantiza un cambio radical en la relación entre la institución y el público, solucionando los problemas sociales subyacentes y mejorando la calidad de vida de los vecinos. Una de las razones de su popularidad es que el concepto de policía comunitaria implica una gran plasticidad, siendo susceptible de ser interpretado y adaptado de forma muy diversa.

En términos generales, se entiende que la Policía, como institución portadora del uso legítimo de la fuerza, debe hacer uso de esta capacidad de un modo focalizado, proactivo y receptivo respecto a la comunidad a la que sirve. Además, el modelo de Policía Comunitaria implica profundos cambios en la organización social y formal de la institución policial. A nivel social, se pretende reducir y eliminar las barreras entre policía y sociedad, inculcando a los agentes, un conjunto de valores basados en el servicio comunitario. A nivel organizacional, la policía comunitaria implica un cambio en el modo de diseñar las políticas públicas y los programas de seguridad, yendo de

---

<sup>6</sup> Ver: <http://bit.ly/1oouoUM>

<sup>7</sup> The Flint, Mich., Police Department's Foot Patrol Experiment, begun in 1979, was instrumental in the subsequent formation of the National Neighborhood Foot Patrol Center (later renamed the National Center for Community Policing), housed at Michigan State University. Founded and led by Professor Robert Trojanowicz, this center became a prominent source of community policing training, publications and advocacy.

<sup>8</sup> Un sitio de referencia básico para profundizar en el modelo, es el *Center for Problem-Oriented Policing* auspiciado por la Universidad de Albany, en el Estado de Nueva York (<http://www.popcenter.org>). A nivel oficial, la *Office of Community Oriented Policing Services*, (COPS Office), del Ministerio de Justicia estadounidense, puede ser también un sitio de referencia interesante (<http://www.cops.usdoj.gov/>).

concepciones tradicionales, hacia paradigmas que enfatizan la interacción de la organización con su entorno. Simultáneamente, las innovaciones deberán acompañarse por medidas de descentralización organizativa, junto con el desarrollo de programas que garanticen una prestación de servicios en colaboración con otras organizaciones públicas y privadas, cuya actividad afecte a la seguridad de los ciudadanos.

La traducción que ofrece Rodríguez Herrera de la definición de Community Policing que maneja el Gobierno norteamericano es la siguiente: “La Policía Comunitaria es una filosofía que promueve estrategias de organización que se apoyan en la utilización de las alianzas –asociación– y las técnicas de resolución de problemas, para abordar de manera proactiva las circunstancias que dan lugar a problemas de seguridad pública, tales como la delincuencia, el desorden social y el miedo a la inseguridad” (2014:24).

Como veremos más adelante, la posible implementación de esta serie de postulados, dependerá en gran medida, del ámbito de actuación y competencias de la institución policial en cuestión. Como sabemos, en España, contamos con una organización policial muy descentralizada, por un lado las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y por otro las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. En este contexto, se hace necesaria una delimitación clara del ámbito territorial de actuación, así como una definición de las competencias en términos de cuasi exclusividad respecto a cada organización, que evite la duplicidad y la concurrencia en las actuaciones, garantizando en todo caso, la colaboración y coordinación entre los distintos cuerpos.

La Policía Comunitaria es una estrategia de trabajo interesante no solamente para las policías de corte anglosajón, sino que destacadas organizaciones internacionales en materia de seguridad, como la OSCE<sup>9</sup>, han incorporado esta filosofía policial para complementar las tácticas policiales tradicionales. El método de trabajo se concentra en establecer asociaciones o partenariados entre la policía y la ciudadanía, en los que la organización policial, las instituciones de gobierno y las comunidades locales, cooperan de forma activa en la resolución de los problemas de seguridad y convivencia en una comunidad específica. La implantación de una estrategia policial comunitaria, no implica un cambio en los fines últimos de la organización, ya que partimos de una institución policial democrática, si bien por lo general, desempeña su labor siguiendo pautas de actuación tradicionales y de corte reactivo. La Policía Comunitaria intenta dotar a las organizaciones policiales de una estrategia y una metodología de trabajo que permita alcanzar sus objetivos de un modo más eficaz y eficiente.

---

<sup>9</sup> Organization for Security and Co-operation in Europe (<http://www.osce.org>) .

Por lo demás, las funciones y principios básicos de actuación policial, se encuentran definidos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas Y Cuerpos de Seguridad<sup>10</sup>. Por tanto, están sustraídos a la capacidad de reforma por parte de las administraciones municipales, que en su posible pretensión de articular cuerpos policiales de corte comunitario deben partir de unos fundamentos ya establecidos. En este sentido, y como veremos a lo largo de la presente comunicación, la administración local cuenta con otras herramientas para dotar a su institución policial de un carácter comunitario. Introduciendo cambios, por ejemplo, en materia de estructura, organización, selección, formación y promoción entre otras.

En cualquier caso, los programas de policía comunitaria implicarían siempre una redefinición del rol y el estilo de trabajo policial tradicional, con la pretensión de incrementar los esfuerzos de prevención, la reciprocidad entre la ciudadanía y el servicio prestado, la descentralización organizativa, así como el fortalecimiento de los planes de comunicación y rendición de cuentas, tanto a nivel interno como externo.

Esta teoría, facilita que el foco de trabajo policial se dirija hacia cuestiones de seguridad pública y delito, pero también hacia asuntos o indicadores relacionados con las percepciones subjetivas de inseguridad de los ciudadanos, los problemas de convivencia, la utilización del espacio público, el compromiso comunitario o la cohesión social, en definitiva, la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, que a su vez se convierten en socios en la identificación y resolución de problemas.

Esta filosofía policial asentada en innovaciones que promueven la apertura de la institución policial a su entorno, implica fuertes vínculos que conectan las formas de control social formal e informal. La cultura policial experimenta así un giro desde la visión clásica de hermetismo, hacia la adopción de elementos externos pertenecientes a la comunidad, los vecinos, y procedentes del resto de servicios de seguridad públicos y privados. Esto es importante, no solo desde el punto de vista de los objetivos policiales que se han visto claramente ampliados debido a la preocupación e incidencia policial sobre nuevos indicadores, sino que es fundamental también, desde la perspectiva de los medios empleados, lo que afecta al cómo se lleva a cabo el trabajo policial. En este sentido, la organización policial trata de adoptar estrategias que le permitan superar el rol

---

<sup>10</sup> El carácter de Ley Orgánica viene exigido por el artículo 104 de la Constitución para las funciones, principios básicos de actuación y estatutos genéricamente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; por el artículo 149.1.29.ª, para determinar el marco en el que los Estatutos de Autonomía pueden establecer la forma de concretar la posibilidad de creación de policías de las respectivas comunidades y por el artículo 148.1.22.ª, para fijar los términos dentro de los cuales las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en cuanto a «la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales». El objetivo principal de la Ley se centra en el diseño de las líneas maestras del régimen jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su conjunto, tanto de las dependientes del Gobierno de la Nación como de las Policías Autónomas y Locales, estableciendo los principios básicos de actuación comunes a todos ellos y fijando sus criterios estatutarios fundamentales.

tradicional como agente reactivo de la administración pública, para pasar a ser un actor capaz de realizar diagnósticos previos y de movilizar respuestas inter-institucionales e inter-agencias (Rodríguez Herrera. 2014: 34). En definitiva, protocolos de actuación que sirvan como guía en la pretensión de construir procesos de cohesión social y control social informal, entendiendo que estos son los pilares básicos en la prevención del delito.

A modo de recapitulación, este modelo policial puede ser definido como una estrategia filosófica y organizacional que promueve una base asociativa, basada en esfuerzos conjuntos de colaboración entre la policía y la comunidad. La premisa central de esta filosofía pivota en torno a la idea de que la policía no puede resolver por sí misma los problemas que afectan a la comunidad. La policía no puede ser eficaz siguiendo patrones de actuación unilaterales en sus objetivos de prevención delictual, resolución de problemas de convivencia o de mantenimiento del orden, en definitiva, no puede garantizar la seguridad pública, sin la colaboración ciudadana.

### ***Retos y dificultades de las reformas policiales***

Si en el pasado, el debate en torno a las políticas públicas de seguridad, y más concretamente la discusión acerca de las innovaciones policiales, giraba en torno a elementos organizativos y estructurales, hoy en día, la organización policial es tenida en consideración desde un enfoque integral, y cuando hablamos de modelo policial, lo hacemos tanto desde un plano organizativo y estructural, como desde un plano funcional. Con lo que cualquier intento de reforma y cambio, habrá afrontar retos y dificultades que nacen tanto de los cambios en la estructura de la organización como de la redefinición de funciones que necesariamente entraña.

Esto significa que aparte del debate técnico en torno al modelo policial, toda reforma que se pretenda acometer, tendrá una fuerte dimensión política. En este sentido, las reformas policiales se verán impulsadas por patrones causales que deberán conjugar el enfoque integral tratado anteriormente (estructural y funcional), junto a procesos de cambio político, social y económico más amplios. Las innovaciones que se asientan sobre la crisis del modelo de policía tradicional, no deben considerarse únicamente en términos de efectividad mayor o menor, sino también como factores que afectan inevitablemente a la identidad y funciones que la policía ha de tener en el marco de una sociedad del conocimiento, globalizada, diversa, y articulada en torno a un modelo político y económico en el que se reconoce un mayor papel a la sociedad civil y a la empresa privada en la gestión de la seguridad. Por ello, los nuevos modelos que se elaboren para responder a esta crisis y hacer que la policía funcione mejor, habrán de tener como objetivos explícitos o implícitos, no solamente los relativos a la mejora de su efectividad en la lucha contra la

delincuencia, sino también, aquellos otros que se orienten a devolver legitimidad a la institución policial, para intentar encontrarle un nuevo sentido e identidad en el cambiante contexto social contemporáneo, y, por tanto, estarán acompañados de una muy importante dimensión política (Medina Ariza, 2011).

Sin un enfoque estratégico claro, que marque el rumbo de la organización, es muy complicado que los propios miembros de la institución se sumen o propongan innovaciones de corte comunitario en la prestación del servicio. Es más, sin un programa o plan director bien definido, las resistencias y las actitudes pasivas campan a sus anchas en la organización policial. La resistencia al cambio suele ser el mayor escollo en la implementación de modelos policiales proactivos. Las causas son diversas, muchos agentes desconocen la nueva filosofía policial, otros no aceptan su nuevo rol esencialmente preventivo, y prefieren las actuaciones meramente reactivas de lucha contra el delito.

En ausencia de un plan estratégico la mayoría de agencias se concentran en introducir cambios de corte incremental y cuantitativo, destinados a aumentar la disponibilidad de agentes y la asignación de recursos, de acuerdo con la lógica propia de los modelos policiales tradicionales, en los que hay unas funciones básicas bien definidas, pero en los que existe también cierta inmovilidad estructural y funcional a la hora, por ejemplo, de descentralizar la toma de decisiones o de promover estrategias de trabajo proactivas, con lo que al tratar de implantar las reformas se tienden a producir fuertes ineficiencias en la asignación de los recursos disponibles y se despiertan protestas y recelos de quienes piensan estar perdiendo derechos o prerrogativas con los nuevos cambios. Si la función de liderazgo es crucial para poder llevar a buen puerto cualquier cambio organizacional, en el caso que nos ocupa donde se cruzan elementos, técnicos, profesionales y estrictamente policiales, con los políticos, filosóficos e ideológicos, es sin duda esencial. Como señala Rodríguez Herrera (2014:38): “una de las mayores resistencias con las que se han encontrado la mayor parte de las organizaciones policiales a la hora de implementar enfoques comunitarios de Policía han sido, sin ninguna duda, los propios obstáculos surgidos en el seno de los cuerpos policiales, las resistencias que presentan lo que la mayor parte de autores denomina como la ‘*cultura policial*’” tal y como veremos que ocurre en el caso madrileño que pasamos a presentar.

## **El nuevo modelo policial de la ciudad de Madrid**

Desde el Área de Seguridad del Ayuntamiento de Madrid, se trabaja actualmente en la implementación de un modelo policial Orientado a la Comunidad. A la luz de dicha experiencia, y de otras investigaciones en materia de institucionalización de reformas policiales, nos gustaría hacer una breve consideración sobre el tipo de reformas y niveles en los que tienen lugar los principales cambios.

Numerosos autores asocian la sostenibilidad y durabilidad del modelo de Policía Orientado a la Comunidad, con el hecho de realizar cambios a nivel organizativo (Sparrow, Moore, & Kennedy 1990; Trojanowicz & Bucqueroux 1990; Lurigio & Rosenbaum 1994). Estos cambios implican un giro en la filosofía policial subyacente, una concepción más amplia de la atmósfera de actuación policial y una reorientación de las actividades policiales internas. A nivel filosófico, la institucionalización de la reforma requiere la adopción del lenguaje y el simbolismo de un modelo policial comunitario. La ampliación del dominio policial implicaría por ejemplo, un desarrollo de la tecnología empleada. También la potenciación del tipo de servicios prestados, fomentando aquellos basados en actividades proactivas y el desarrollo de soluciones creativas, por parte de unos agentes mejor formados en habilidades de resolución de conflictos y comunicación interpersonal. A nivel interno, enfrentaríamos el reto de modificar la naturaleza del trabajo policial en aspectos básicos y cotidianos, que se apoyarían en la mejora de las habilidades de actuación de los agentes, la mejora de la gestión llevada a cabo por mandos intermedios en el cuerpo policial y por último, la implementación de programas piloto orientados a la comunidad, en comunidades con mayor índice de conflictos, mayor diversidad etno-cultural, etc.

Las citadas líneas de reforma a nivel organización no se encuentran, ni mucho menos, libres de impedimentos. Entre ellos identificamos las resistencias en los distintos rangos; la confusión interna respecto a la definición operacional de Policía Comunitaria u Orientada a la Comunidad; las preocupaciones sobre la efectividad de dicho modelo en la lucha contra el delito; la falta de formación policial, y la resistencia por parte de sindicatos y asociaciones policiales, entre otras. Estos impedimentos tienen su origen a nivel interno, pero en la adopción por parte del contexto vecinal del modelo comunitario, también existen problemas similares. Éstos se identifican principalmente con la preocupación ciudadana sobre la capacidad policial para luchar contra el delito; la presión por conseguir y mostrar resultados inmediatos; la falta de apoyo por parte de otras administraciones públicas, o la excesiva burocracia.

Aunque tal y como hemos expuesto en epígrafes precedentes, la implementación de un nuevo modelo policial no implicaría, en principio, una modificación competencial, ni tampoco una reforma en las funciones y principios básicos de actuación policial, sin embargo, el debate en torno a un posible cambio en la naturaleza del trabajo policial, esto es, la forma en la que el trabajo

es llevado a cabo, permanece también abierto. Como señala Black (1980), la labor policial consiste básicamente en un proceso de recolección y análisis de información con el objetivo de identificar una amplia variedad de problemas y factores que pueden dar lugar a la comisión de delitos, desorden, miedo y victimización, de manera que podamos responder ante tales asuntos. En tanto que sistema de procesamiento de información, la policía tiene que confiar en la comunidad como su principal recurso de información y movilización de la respuesta policial.

En un modelo policial tradicional, la policía lleva a cabo actuaciones de respuesta frente a incidentes, realiza informes, entrevista a víctimas y testigos e investiga accidentes. En este sentido, la mayoría de esfuerzos para hacer mesurables las actuaciones policiales tienen como consecuencia la medición de las actividades que lleva a cabo la policía, es decir, lo que la policía hace, pero generalmente no se toma en consideración el impacto que dichas actividades tienen respecto a la seguridad de la comunidad o sobre su calidad de vida. La mayoría de cuerpos policiales miden y hace públicos, resultados derivados de su actividad diaria, por ejemplo, la identificación de personas, las solicitudes de servicio recibidas y respondidas, las detenciones realizadas, el número de incidentes investigados<sup>11</sup>, el tiempo de respuesta frente a un aviso, etc. Esta tendencia en la medición de resultados nos permite identificar qué tipo de outputs han sido tradicionalmente valiosos para la organización policial, y cuál es la naturaleza del trabajo que se ha generalizado y alentado en la institución. La implementación de estos otros nuevos modelos policiales hace imprescindible un mejor entendimiento acerca de la metodología policial utilizada en la resolución de problemas, qué medios son utilizados y qué efectos o consecuencias se desprenden de los mismos.

Asimismo, un cambio en la naturaleza del trabajo policial, presenta fuertes implicaciones respecto a las posiciones individuales y grupales de los agentes. La adopción de unos roles más amplios y complejos implica un proceso de conocimiento, aceptación y adopción de los mismos, en los que necesariamente deberán ser formados y socializados. Los gestores públicos encargados de implementar modelos policiales de corte innovador han de prestar especial atención al proceso de aculturación y resocialización de la organización policial y de los agentes. Autores como Lurigio & Rosenbaum (1994), señalan que los departamentos policiales no estarán preparados para alcanzar modelos Orientados a la Comunidad, hasta que las creencias, percepciones, actitudes y comportamientos de los agentes individualmente considerados, se tornen más compatibles con la redefinición y la ampliación de sus funciones, tal y como las prescriben los nuevos modelos policiales.

---

<sup>11</sup> Se presume que realizarán esta actividad aquellas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que tengan atribuida la competencia en materia de Policía Judicial en relación al ilícito concreto de que se trate.

Bajo el modelo de policía orientado a la comunidad es imprescindible que los agentes asuman una ampliación en la definición de su rol, se muestren partidarios del trabajo en colaboración con la comunidad, y se muestren motivados para participar en un sistema que valora la iniciativa, la formación en nuevas habilidades, y la asunción de soluciones innovadoras. La introducción de inputs a nivel organizacional, grupal e individual, relacionados respectivamente con la cultura policial, la definición de tareas y la autonomía y desarrollo de nuevas habilidades, resulta clave, en una organización en la que la descentralización y complejidad del servicio, la falta de un itinerario profesional claro, la corrupción y ausencia de procesos de evaluación y rendición de cuentas, así como la escasa tecnología utilizada, son causas frecuentes de hastío entre los profesionales.

El paso de un modelo policial basado en la intervención secundaria<sup>12</sup> (reactiva) a un modelo de intervención primaria (prevenir o aminorar los problemas), requiere que el servicio público prestado por la policía, la propia organización y sus agentes sean reorientados con políticas públicas y programas muy ambiciosos, capaces de institucionalizar las reformas<sup>13</sup>.

Conectando en este punto de nuevo con la naturaleza del trabajo policial, los cambios más importantes en esta línea deben encaminarse hacia la mejora de la inteligencia en la organización. Del mismo modo, y retomando aquellos indicadores relativos a la psicología y la motivación personal de los agentes, las innovaciones en este nivel deben encaminarse hacia lograr la identificación de los agentes con los fines de la organización.

Las mejoras a nivel de inteligencia organizacional implican el establecimiento de protocolos de corte analítico, que permitan la identificación de las relaciones causales que operan en los fenómenos que son objeto de intervención. Igualmente, los procesos de evaluación son bastante escasos, por lo que el impacto de un amplio rango de intervenciones policiales no es completamente desconocido. Sin embargo, es fundamental, como explicábamos con anterioridad, que las agencias policiales distingan entre “actuaciones” e “impacto de las intervenciones”. De este modo se podrán desarrollar procesos de evaluación y de rendición de cuentas que realmente tomen en consideración indicadores que ejercen un efecto real en la seguridad y calidad de vida de las personas.

---

<sup>12</sup> Goldstein (2003) señala que “las técnicas de carácter reactivo y genéricas de las que hablamos, tienen un **“efecto cosmético”**, es decir, es un modelo que da la misma respuesta a problemas diferentes sin entrar a valorar su posible impacto social y sin aspirar a beneficiarse del conocimiento rigurosamente derivado sobre la efectividad de lo que se hace. Son respuestas que al confrontar crisis particulares, tienen un carácter fundamentalmente cosmético, que pueden tener el efecto de reducir temporalmente las manifestaciones más visibles de determinado problema para calmar al público, pero que no contribuyen a resolverlos de forma más permanente”.

<sup>13</sup> Las técnicas policiales de corte tradicional y de corte comunitario, no deben entenderse como categorías excluyentes. Sino que pueden ser aplicadas conjuntamente.

A nivel de inteligencia individual, o como señalábamos, en el nivel relativo a las habilidades y motivaciones personales de los agentes, es fundamental introducir innovaciones en las técnicas de interacción con el público, así como en el proceso de toma de decisiones y de resolución de problemas. Producir cambios a este nivel no es posible sin que los agentes conozcan cómo se debe gestionar<sup>14</sup> la información acerca de actividades delictivas, problemas de convivencia y victimización, entre otros.

De nuevo, el giro hacia un modelo policial comunitario, implica un cambio en las técnicas que, generalmente, guían la actividad policial. La transformación de aquellas informaciones relacionadas con el apoyo comunitario y los problemas sociales, en resultados que generen impacto sobre el público, requieren la adopción de una tecnología diferente a la tradicionalmente reactiva. Habitualmente se constata un proceso muy ineficaz en la gestión de la información, relacionado con la falta de comunicación interna y con la existencia de sistemas de información estancos. En este sentido, la información que un agente o grupo de agentes son capaces de recolectar es de poca utilidad, si no se gestiona adecuadamente<sup>15</sup>. Igualmente, la gestión implica un proceso de análisis que ayude a obtener un conocimiento más profundo de las causas que originan determinados problemas sociales o que permitan la identificación de patrones, relacionados con pautas delictivas y problemas de convivencia. Lo que suele ocurrir más bien es que las soluciones adoptadas tienen un carácter superficial y están poco basadas en evidencias objetivas.

Si hasta ahora hemos venido realizando un análisis de corte teórico y generalista respecto a los niveles de reforma y los principales inputs susceptibles de integrar un nuevo modelo policial, a continuación, presentaremos algunos datos sobre la situación madrileña y señalaremos las principales líneas estratégicas e indicadores que integran el nuevo Plan Director de la Policía Municipal de Madrid. A nuestro entender, la experiencia de reforma y transformación del modelo policial madrileño, constituye un importante elemento de estudio para futuras investigaciones, que deberán realizarse a medida que su implantación se consolide y sean, de este modo, susceptibles de un estudio empírico más profundo.

---

<sup>14</sup> Es fundamental para el incremento de los niveles de satisfacción de los agentes en la realización de su trabajo, que éstos no vean la información como un bien individual y efímero, sino que existan canales adecuados de comunicación e instrucciones claras para el seguimiento y la tramitación de la misma.

<sup>15</sup> La ineficacia en la gestión de la información se acentúa especialmente en los Cuerpos Policiales dependientes de las Corporaciones Locales. A menudo los procesos de colaboración e intercambio de información con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado no son óptimos, esta circunstancia, unida a que las Policías Locales no tienen la función específica de captar información, sino de colaborar en su gestión, provoca que los protocolos e instrucciones relativos al tratamiento de la información, así como los canales de comunicación, sean difusos.

### ***Plan Director de la Policía Municipal de Madrid 2015***

Ya hemos visto que el proceso de elaboración de políticas públicas de seguridad por parte de una Corporación Local, se encuentra integrado por una serie de factores complejos, cuya integración se hace necesaria, de cara a la implementación de medidas concretas.

Como hemos venido señalando, desde el Área de Seguridad del Ayuntamiento de Madrid, se trabaja en el diseño e implementación de un modelo de Policía Local Orientado a la Comunidad. No olvidemos que la gestión directa en el mantenimiento de la seguridad pública corresponde a la corporación local. Esta se dota de un Cuerpo de Policía Municipal, como instrumento para implementar sus políticas de seguridad al respecto, que constituye una organización amplia y extraordinariamente compleja<sup>16</sup>, que además resulta ser el principal vehículo de prestación del servicio público de seguridad a nivel de la capital del Estado. Por su parte, es la Comunidad Autónoma respectiva la encargada de elaborar una Ley de carácter marco, cuyo objeto fundamental es la coordinación de las diferentes Policías Locales .

Si bien las estrategias policiales de corte comunitario y orientadas a la resolución de problemas, no tienden a identificarse con posiciones ideológicas concretas, los procesos de cambio político experimentados en los últimos años, han sido determinantes para su actual desarrollo en la ciudad de Madrid. Concretamente, con la entrada en el Gobierno Municipal de Ahora Madrid, el nombre de la candidatura ciudadana resultado de la confluencia de los Partidos Políticos: Ganemos Madrid y Podemos.

No es objeto de esta comunicación el estudio de las consecuencias que para la organización de Policía Municipal de Madrid, puede tener que el mismo partido político gobierne durante 24 años. Si bien es cierto, que ciertas dinámicas y características presentes en el Cuerpo de Policía Municipal, tienen una vinculación clara con esta falta de alternancia política. De forma breve, algunas de las características que manifiesta la organización policial madrileña se relacionan con:

- Una Relación de Puestos de Trabajo (total de puestos), en relación con los puestos que se han ido ocupando en el año 2015, en las que se observa que las Subinspecciones Territoriales, tienen cubiertos los puestos (RPT), en una media del 84%, mientras que, por ejemplo, la Sección de Jefatura tiene una RPT cubierta al 106%. Los datos evidencian que las Unidades de Distrito, con agentes presentes a pie de calle, han ido dotando de

---

<sup>16</sup> La plantilla se encuentra integrada por un total de 5167 agentes operativos, entre policías de escala técnica y ejecutiva. De ellos el 66, 13% realizan sus servicios en las Unidades Integrales de Distrito, y el 33,87%, los desempeñan en Unidades de especialización y apoyo.

personal a aquellas Unidades con funciones de apoyo y especializadas, basadas en un trabajo de corte administrativo y burocrático.

- Un organigrama muy complejo, en el que algunos agentes ocupan categorías profesionales de rango superior, sin haber superado una fase de concurso y/u oposición, es decir, una fase objetiva, denominados “habilitados”. Esto es más frecuente en la escala técnica, es decir, la escala donde se integran los mandos.
- Una evaluación y procesos de transparencia y calidad bastante deficientes. Evidenciados en los indicadores presentes en el Observatorio de la Ciudad. Estos se basan en criterios de corte tradicional, asentados en acciones concretas de la policía y datos de corte cuantitativo.

Por último, Siguiendo con esta descripción de carácter institucional y funcional, es el Área de Salud, Seguridad y Emergencias del Ayuntamiento de Madrid, desde donde se coordina la actuación, funciones, misión y valores de la Policía Municipal de Madrid. El organigrama del área presenta la siguiente estructura, en la cúspide se encuentra el Concejal Delegado del Área, seguido del Coordinador de Seguridad y del Director General de la Policía Municipal. En el desempeño de sus funciones cuentan con sus respectivos gabinetes asesores, la mayoría de ellos integrados por miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como por profesionales gestores de políticas públicas.

En este contexto, el Plan Director surge con la vocación de articular un programa público de seguridad, capaz de implementar un servicio público de Policía Local de calidad, garante de la seguridad y calidad de vida de las personas. El documento que lo recoge presenta una gran complejidad, pues sus destinatarios van a ser tanto los miembros de la plantilla policial, como los agentes sociales y el público en general. Además, este Plan tiene la vocación de modernizar el cuerpo y de sentar las bases para dar un giro desde un modelo policial de corte tradicional, hacia un modelo policial comunitario y orientado a la resolución de problemas. Pensemos que, como señalábamos en un apartado anterior, el debate en torno a las reformas policiales necesita de un enfoque integral, en este sentido, las nuevas circunstancias políticas descritas, deben ser tenidas en cuenta ya que se relacionan de forma directa con una ciudadanía que reclama un servicio individualizado y adaptado a las nuevas circunstancias socioeconómicas. Asimismo, desde el propio colectivo policial, se dejan sentir las demandas de cambio, y como veremos a continuación, se aspira a que el diseño de las reformas vaya unido a procedimientos participativos que incluyan como información muy valiosa la experiencia y las percepciones individuales de los propios policías.

¿Cuáles son las principales líneas programáticas que guían este proceso? En primer lugar, se pretende, realizar un proceso de adaptación del Cuerpo de Policía Local, al contexto social y

político de la ciudad de Madrid. Junto a las nuevas demandas sociales, contamos con las especificidades propias de una ciudad que ostenta la capitalidad del Estado, con la complejidad que ello conlleva.

Los principales inputs de reforma se concentran en:

- El establecimiento de una serie de líneas estratégicas para la consecución de objetivos concretos. Y se entiende que será fundamental la operacionalización de dichos objetivos con el fin de evaluar la eficacia y el impacto de la nueva estrategia policial.
- A nivel organizacional, se pretende una reestructuración de la plantilla mediante la modificación del organigrama. El objetivo principal es la descentralización del servicio, el refuerzo de las unidades que trabajan directamente en los distritos y la creación de nuevas unidades especializadas y de apoyo en la consecución de las nuevas metas. Para continuar en este nivel, se proyecta una mejora en los sistemas y protocolos de comunicación, tanto a nivel interno como externo. Igualmente, se considera que la reforma de asuntos internos y gestión disciplinaria es imprescindible para conseguir hitos de transparencia e igualdad en la institución. En este nivel, se incorpora también, el input de reforma relacionado con la evaluación de resultados, mediante indicadores basados en el impacto sobre la calidad de vida de las personas, su satisfacción con el servicio policial, sus percepciones subjetivas respecto a la inseguridad, la utilización de espacios públicos, el deterioro de los barrios, la cohesión social o la implicación comunitaria<sup>17</sup>. También la evaluación del impacto interno, sus efectos sobre la naturaleza del trabajo en las unidades, las relaciones y composición de los grupos, y su efecto sobre la motivación personal de los agentes.
- Inmediatamente relacionado con lo anterior, se encuentran las reformas a nivel grupo de trabajo e individual. Se entiende que la institucionalización de la reforma policial requiere el conocimiento de la nueva filosofía de trabajo por parte de los agentes, el desarrollo de competencias y habilidades que permitan una ampliación del rol policial, potenciando sus capacidades analíticas e interpersonales. Como resultado de todo ello, se aspira a generar un servicio de seguridad de carácter integral, así como, a lograr un aumento de la satisfacción personal de los policías actuantes.

---

<sup>17</sup> A título de ejemplo, puede ser ilustrativo echar un vistazo al cuestionario en español diseminado por el Departamento de Justicia estadounidense entre la población de habla hispana para llevar a cabo una “*Encuesta a la Comunidad sobre seguridad pública y cumplimiento de las leyes*”, con la que se pretende recoger información acerca del impacto de la actuación policial sobre la población, el nivel de satisfacción con sus procedimientos, la relación con la comunidad etc. (<http://ric-zai-inc.com/Publications/cops-w0807-pub.pdf>)

Por lo demás, el texto del Plan Director es un documento de carácter programático, en ningún caso de carácter legislativo. La elaboración del citado documento ha tenido lugar durante el segundo semestre del año 2015 y el primer trimestre del año 2016. Su presentación se llevó a cabo el día 31 de marzo, primero en un acto reservado a los mandos policiales, pertenecientes a la escala técnica, y en segundo lugar, una presentación de carácter público, destinada tanto a los miembros de Policía Municipal de Madrid, como a representantes de otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, administraciones públicas, grupos políticos, asociaciones, prensa y público en general. La separación de ambas presentaciones, responde a una cuestión de gestión pública dentro de una organización fuertemente jerarquizada y con una cultura asentada sobre un profundo sentimiento corporativo. La presentación fue realizada principalmente por el Director General de Seguridad y pivotó en torno a cuestiones de corte técnico, los ejes fundamentales del nuevo Plan, la distribución del personal y las novedades en el organigrama.

Por su parte, la presentación pública, contó con una mayor representación institucional, en ella intervinieron, la Alcaldesa de Madrid, el Concejal Delegado, el Coordinador de Seguridad y el Director General. Las intervenciones tuvieron diferentes coloraturas que ponen de relieve algunos de los retos y dificultades a los que nos hemos venido refiriendo, así como un reparto de papeles entre los diferentes actores encargados de pilotar el proceso de reforma policial, que quedan puestos de manifiesto en algunos fragmentos literales de las intervenciones de aquel día.

Para empezar, el Concejal Delegado, D. Javier Barbero, realizó una explicación acerca de las líneas principales del Plan, dejando claro que el modelo de Policía Municipal debe ser congruente con un determinado modelo de ciudad y un determinado concepto de seguridad. Y aunque se tomen en consideración diferentes estrategias policiales como la Comunitaria, la Policía Orientada a la Resolución de Problemas o la Policía de Proximidad la perspectiva finalista es muy clara:

*“Seguridad y convivencia desde un esquema fundamentalmente comunitario, preventivo y de integralidad en el servicio. Para nosotros el eje central es la Policía Comunitaria, es decir, partir de esas 22 Unidades Integrales de Distrito, para trabajar con la comunidad y desde la comunidad, de una manera descentralizada. La policía aporta una gran experiencia, aporta un saber operativo muy concreto y especializado, aporta por tanto, un saber científico y técnico en el manejo de estas cuestiones. Y la comunidad lo que aporta, es la capacidad de poder detectar qué están viviendo, sufriendo o disfrutando en ese entorno y en ese diálogo, en esa interacción habitual que nos lleve a unos diagnósticos participados en los propios distritos. Poder planificar todas las cuestiones de seguridad y poder trabajarlas a fondo en esa escucha bidireccional de la propia comunidad con la propia policía”.*

Por su parte el Coordinador de Seguridad, D. Daniel Vázquez, realizó un discurso en una línea más formal, basado en la afirmación de la identidad policial y en la importancia de la legalidad en el proceso de reforma:

*“La Policía Municipal de Madrid, que debe su nombre a la tradición histórica y que va a hacer ya 178 años de supervivencia exitosa y de crecimiento, no habría llegado jamás tan lejos, de no ser por su flexibilidad y capacidad de adaptación plenamente demostrada. Sin perder jamás su orgullo por su pasado, ni esa experiencia valiosísima acumulada a lo largo de tantos años, se enfrenta, una vez más, a unos nuevos requerimientos y retos que le demanda la ciudadanía y que no puede, ni debe obviar. No son cambios profundos, ni la negación de su pasado anterior, son la evolución para seguir manteniéndose cerca de su espíritu original y que sigue absolutamente dentro de los cauces y de las numerosas restricciones a las que la legislación obliga. Sin olvidar que nuestro código deontológico no ha variado ni un ápice y que es compartido actualmente por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”.*

A continuación el Director General, D. Andrés Serrano, enunció las líneas estratégicas propuestas en el Plan, los objetivos marcados, así como, las acciones para su consecución. Y terminó explicando de forma minuciosa las modificaciones operadas en el organigrama. Fue una intervención más próxima a la ya realizada en la presentación previa para los mandos policiales. Si bien ésta, se llevó a cabo de forma más extensa y detallada.

Por último la intervención de la Alcaldesa, D<sup>a</sup> Manuela Carmena, tuvo un enfoque de corte ético y más orientado hacia el público y los medios de comunicación presentes:

*“Esto que han hecho con tanto esfuerzo tanto el Concejal Delegado como su equipo directivo, es papel, no nos engañemos. Y ustedes van a tener que transitar por una realidad sociológica no por un papel. Por eso lo más importante es que ustedes, cuando todo esto ya esté en marcha sean conscientes de que les facilita, de que les permite, un buen desarrollo de su profesión, de sus objetivos, de sus valores. Y ahí es donde nosotros y ustedes nos vamos a medir”.*

En la actualidad, el proceso de reestructuración está en marcha. Si bien, son numerosos los aspectos que obstaculizan los cambios. Las resistencias internas, fundamentalmente por parte de los sindicatos, han estado presentes desde bastante antes de la declaración programática de intenciones y se mantienen en la actualidad. Las principales críticas se centran en torno a la reestructuración operada respecto a las Unidades Especializadas (UCES, o Unidades Centrales de

Seguridad) que actualmente ven reducido el número de efectivos y pasan a integrar una sola Unidad denominada de Apoyo a la Seguridad.

### *Algunas evidencias empíricas*

Antes de terminar, querríamos presentar una pequeña muestra de evidencias empíricas que recogen las dificultades internas que conlleva un proceso de reforma en el modelo policial de una gran ciudad como Madrid. Puesto que se trata de un proceso en curso, no tienen carácter definitivo pero sí creemos que pueden ayudar a entender los problemas tal y como se presentan desde la perspectiva subjetiva de los propios actores implicados. Se trata de una muestra espigada entre las respuestas a un cuestionario difundido entre los agentes de la Policía Municipal de Madrid durante el primer trimestre del año 2016, para intentar explorar su estado de opinión e incorporarla al proceso de elaboración del Plan Director. Con ello pretendemos avalar las problemáticas y los temas recurrentes, que se encuentran presentes en toda reforma policial y que han ido siendo señalados a lo largo de esta comunicación.

Con el objetivo de que el Plan Director de Policía Municipal de Madrid fuera algo participativo, se hizo llegar desde el Gabinete del Área de Seguridad a los mandos policiales un pequeño cuestionario con preguntas abiertas, que a su vez éstos distribuyeron entre sus colaboradores, con el fin de poder captar las impresiones, sugerencias y quejas de los agentes respecto a las necesidades del Cuerpo. Si bien la participación no fue excesivamente elevada, las inquietudes reflejadas en los mismos, nos permiten identificar ciertos patrones que indicarían la presencia de percepciones compartidas y estados de opinión mayoritarios.

Por ejemplo, en algunas respuestas se constata que hay sectores plenamente conscientes de la necesidad de un modelo policial comunitario y de proximidad, con lo que ello representa de refuerzo interno a la política de reformas que se pretenden:

*“El enfoque debe ser el de una policía muy próxima al ciudadano, de barrio, de distrito, pero, a la vez, rigurosa y exigente en el cumplimiento de las normas básicas de convivencia (tráfico y estacionamiento, ordenanzas, delitos...). De ahí que se haya de potenciar las UID (Unidades Integrales de Distrito) pero, muy especialmente en aspectos como el patrullaje a pie”.*

A partir de ahí, a casi nadie le escapa la necesidad de introducir cambios y reformas que mejoren la calidad del trabajo y las condiciones del mismo, lo que entre otras cosas significa revisar en

profundidad un organigrama excesivamente burocratizado, lento y compartimentalizado, donde para colmo de males se critica el desencuentro entre responsables políticos y encargados de tareas de tipo técnico, policial:

*“Creo que TODO en nuestro trabajo es necesario, pero creo que tenemos una organización demasiado compleja... un organigrama con demasiados gabinetes, secretarías, subdirecciones... es decir puestos políticos, que deja en un segundo plano lo que realmente hacemos y lo que es lo más importante... trabajo policial, es decir nada más y nada menos que proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de la Constitución y garantizar la seguridad ciudadana”.*

Por lo demás, el componente administrativo y burocrático de la organización, también se entiende que interfiere y consume excesivo número de energías y de recursos humanos, detrayéndolos de las tareas estrictamente policiales, con la consiguiente merma de su impacto sobre la seguridad ciudadana:

*“En la medida de lo posible las labores administrativas de las dependencias del cuerpo que sean desempeñadas por auxiliares de policía, dada la trascendencia de la documentación que se maneja en nuestras dependencias y no por policía en condiciones de prestar servicio en la calle”.*

La sensación que resulta de la lectura de algunas respuestas es la de estar ante una organización que ha quedado obsoleta y anticuada, por lo que resulta inapropiada para afrontar los retos que tiene ante sí la policía en las sociedades complejas y diversas del siglo XXI, más aún si tenemos en cuenta que se trata de una organización de referencia a nivel nacional por tratarse de la policía madrileña:

*“Dada la especial condición de Madrid como capital de España, con una población de más de 3.000.000 de habitantes, hay que tener en cuenta que los retos son muy distintos a los que pueda tener cualquier otra corporación local, siendo un referente para las demás Policías del País. En estos últimos años hemos notado cómo la demanda del ciudadano de Madrid ha variado, con un nivel de exigencia para los policías totalmente diferente, donde por el contrario, la motivación y la falta de ilusión no es un hecho aislado sino que es motivo de conversación y está presente en la plantilla”.*

Esta necesidad de modernización apunta en ocasiones a asuntos muy concretos, de carácter instrumental y que denotan la necesidad de dotarse de herramientas técnicas a la altura de lo que requiere la labor policial en el seno de la sociedad de la información (Castells, 1998)

*“Habría que modernizar el cuerpo ya que parece que se queda obsoleto, y esto no puede ser para una ciudad como Madrid, capital de España y una de las capitales más importantes a nivel europeo, tendríamos que poder operar con el ordenador en los vehículos a través de nuestra tarjeta personal para poder identificar tanto vehículos como personas de manera más ágil y rápida. También podríamos tener PDAs para denuncias electrónicas, utilizando solo los talonarios en caso de que no funcionasen estos aparatos”.*

Aunque la modernización como organización centrada en el manejo, la obtención y el procesamiento de información para adecuarla a la realidad actual no es sólo de carácter tecnológico ni afecta exclusivamente al *hardware* sino que se apunta también a su capacidad de gestión e influencia en todo el flujo de información en que se encuentra inmersa la labor policial:

*“Aumentar el acceso a la información requerida en bases de datos policiales que actualmente se encuentren limitadas (antecedentes penales, etc) respecto a otros cuerpos. Esto disminuiría el riesgo que actualmente se corre por desconocimiento de cierta información necesaria en la labor policial, y aumentaría a su vez proporcionalmente la prevención en la seguridad ciudadana. Por ejemplo, conocer los antecedentes penales de una persona a la que se identifica en una actuación policial ayudaría a prevenir que esa persona incurra de nuevo en un hecho que pueda perjudicar a otros ciudadanos”.*

Igualmente, en la respuesta anterior se encuentra recogida la idea de que la reforma del modelo debe traducirse en una mayor coordinación entre organizaciones policiales y cuerpos de seguridad, así como entre las diferentes áreas de la Administración Pública (Justicia e Interior por ejemplo), de manera que la propia policía local deje de ser un compartimento estanco, aislado y segregado que se mantiene al margen y bloqueado incluso de los resultados alcanzados por su propio trabajo, con lo que el sentimiento insular y de separación respecto de los fines últimos que persigue y de las consecuencias que se derivan de su trabajo acentúa el malestar y la desafección:

*“Los agentes estamos acostumbrados a la acción/reacción, y deberíamos potenciar muchísimo más el hecho de que los procedimientos y/o procesos llevan su tiempo de maduración. Estaría muy bien, que los agentes tuviéramos mayor conocimiento de los procesos en los que intervenimos, por poner ejemplos sencillos, es que ni las sentencias penales en las que somos denunciantes nos suelen llegar, por lo que desconocemos el fin de nuestras acciones, lo que en educación se denomina conocimiento de resultados y que finalmente ese conocimiento redundaría en una próxima intervención mejor”.*

Por último, y como no podía dejar de ocurrir, se recogen quejas de carácter laboral que afectan sin duda a los niveles de satisfacción de los agentes y que indudablemente habrán de ser tenidos en cuenta si se quiere aspirar a implantar un nuevo modelo de policía local:

*“Otra de las causas principales de malestar por parte de los funcionarios es la poca perspectiva de ascenso en su trabajo. Creo que es un grave error pese a la situación económica actual que no se haya sacado promociones de ascenso desde policía a cabo en 8 años”*

## **Conclusión**

La gestión pública de la seguridad en el seno de sociedades complejas requiere de modelos policiales adaptados al nuevo escenario de diversidad y heterogeneidad creciente.

Implantar reformas policiales encaminadas a transformar la actuación policial más tradicional de carácter reactivo y secundario, para orientarla hacia una intervención centrada en la prevención del delito, el conocimiento de los contextos sociales y la participación ciudadana supone afrontar retos y dificultades enormes que tienen que ver con la relación entre política y ciencia policial, orientación filosófica y requerimientos técnicos, gestión de recursos escasos y demandas cada vez más amplias, elevar la satisfacción ciudadana con los niveles de seguridad percibida y aunarlos con la satisfacción de los propios agentes y policías respecto de sus condiciones laborales, su identificación con los fines de la organización y con los medios que tienen a su disposición.

El caso de la policía local madrileña constituye todo un ejemplo a investigar puesto que se encuentra embarcado en un ambicioso proceso de remodelación en el que se dan cita todos los desafíos anteriores; esperamos poder tener ocasión de analizarlo mientras se lleva a cabo y poder ofrecerlo más adelante como un ejemplo local de adopción del modelo de policía comunitaria orientada a la resolución de problemas que hemos presentado en esta comunicación.

## **Bibliografía.**

Ariza, J. J. M. (2011). *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*. Edisofer.

Boba, R., & Crank, J. P. (2008). Institutionalizing problem-oriented policing: rethinking problem solving, analysis, and accountability. *Police Practice & Research*, 9(5), 379-393. doi:10.1080/15614260801980745

Castells, M. (1998) *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Madrid : Alianza.

Corcoran, D. P. (2014). How useful is a problem-solving approach to police station conflict management: keeping the peace among police officers. *International Journal Of Police Science & Management*, 16(2), 113-123. doi:10.1350/ijps.2014.16.2.332

Fernández, M. M. (1990). *La profesión de policía*. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Genovés, V. G. (2010). La prevención de la delincuencia en Europa y en España: los retos pendientes. *Revista de derecho penal y criminología*, (3), 377.

Glaser, M. A., & Denhardt, J. (2009). Community policing and community building: A case study of officer perceptions. *The American Review of Public Administration*.

Greene, J. R. (2000). Community policing in America: Changing the nature, structure, and function of the police. *Criminal justice*, 3, 299-370.

Ikerd, T. E. (2010). Putting POP to the pavement: captains in the Charlotte-Mecklenburg Police Department share their experiences. *Police Practice & Research*, 11(6), 491-504. doi:10.1080/15614263.2010.497354

Kelling, G. L., & Moore, M. H. (1989). *The evolving strategy of policing*. Washington, DC: US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice.

McLaughlin, V., & Donahue, M. E. (1997). Problem-oriented policing: assessing the process. *Justice Professional*, 10(1), 47.

Quinet, K., Nunn, S., & Kincaid, N. L. (2003). Training police: a case study of differential impacts of problem-oriented policing training. *Police Practice & Research*, 4(3), 263. doi:10.1080/1561426032000113889

Robles, D. T. (1997). *La sociedad policial: poder, trabajo y cultura en una organización local de policía* (Vol. 25). Edicions Universitat Barcelona.

Rodríguez Herrera, M. (2013) “La policía comunitaria: una aproximación a su concepto y principios” en Vidales Rodríguez, C. & Carque Vera, J.L. *Policía Comunitaria: Una policía para la sociedad del siglo XXI*. (pp. 15-63) Valencia: Tirant lo Blanch.

Sargeant, E., Wickes, R., & Mazerolle, L. (2013). Policing community problems: Exploring the role of formal social control in shaping collective efficacy. *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, 46(1), 70-87.

Scott, J. D. (2002). Assessing the relationship between police-community coproduction and neighborhood-level social capital. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 18(2), 147-166.

Scott, M. S., & Goldstein, H. (2005). *Shifting and sharing responsibility for public safety problems*. US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.

Solinís, M. A. G. (2011). Memoria del Congreso Internacional sobre Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa: 19 a 22 de octubre de 2011.

Solinís, M. A. G. (2012). Un modelo de gobernanza comunitaria para la mejora de la eficiencia en seguridad y justicia. In *Participación, democracia y gestión de la escasez: experiencias de gobiernos territoriales, de gestión de la innovación y del cambio, y de políticas y servicios públicos* (pp. 179-189). Instituto Complutense de Ciencia de la Administración, ICCA.

Vidales Rodríguez, C. & Carque Vera, J.L. (2014) *Policía Comunitaria: Una policía para la sociedad del siglo XXI*. Valencia: Tirant lo Blanch

Weisburd, D., & Braga, A. A. (Eds.). (2006). *Police innovation: Contrasting perspectives*. Cambridge University Press.

Wisler, D., & Onwudiwe, I. D. (Eds.). (2009). *Community policing: International patterns and comparative perspectives*. CRC Press.

