



# UNIVERSITAT DE BARCELONA

## Políticas dialógicas en la seguridad pública local

### Deliberación, participación y actos dialógicos en seguridad

Marta López Nogales

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

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

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

POLÍTICAS DIALÓGICAS EN LA  
SEGURIDAD PÚBLICA LOCAL

Deliberación, participación y  
actos dialógicos en seguridad

DOCTORADO EN SOCIOLOGÍA

Departamento de Sociología

Facultad de Economía y Empresa

Noviembre de 2020

Doctoranda: Marta López Nogales

Directoras: Dra. Esther Oliver Pérez

Dra. Olga Serradell Pumareda



UNIVERSITAT DE  
BARCELONA



## AGRADECIMIENTOS

A Paula y Mario. Ser madre es la investigación que me permite aprender cada día. Son mi orgullo y mi pasión.

A Paco, por su amor, por su paciencia, por las horas robadas, por todo el camino recorrido y por el que está por recorrer.

A mi madre, Martina, con la que el Alzheimer me ha hecho compartir los últimos meses de tesis, recordándome a cada instante lo importante que es que la ciencia nos haga avanzar. Me quedo con sus horas de compañía y con su sonrisa.

A mi padre, Domingo. No sólo me enseñó a caminar por la vida, también por la profesión. A él le debo muchas cosas de las que sé y que no están en ningún libro.

A Esther Oliver y Olga Serradell, por vuestra paciencia, conocimientos y ayuda. Sin vosotras no hubiera sido posible.

A Ramón Flecha, por descubrirme la sociología y hacerme creer que esto era posible.

A Blas, por compartir este largo trayecto de aprendizaje y de profesión. Y por sus aportaciones.

A quienes con su tiempo y su generosidad me mostraron que hacer políticas públicas de otro modo era posible. A Dolors Sabater, que me abrió todas las puertas para que pudiera investigar. A Teresa Fort, que con su amabilidad y su buen hacer me dio paso a todas las estancias de las que tenía la llave. A todas las personas entrevistadas, por su tiempo, sus opiniones y sus conocimientos. A las y los participantes en el grupo de discusión comunicativo, que dieron voz a la ciudadanía y creyeron que era posible hacer entre todos y todas y una ciudad mejor.

A los miembros de las Policías Locales que con criterios de ética y profesionalidad se esfuerzan cada día para dar un servicio público de calidad.

A aquellos políticos que creen que la política debe estar al servicio de la ciudadanía, y que luchan por introducir conocimientos científicos y espacios de entendimiento.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN.....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>21</b>
1.1. INTRODUCCIÓN.....	22
1.2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	25
1.3. DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y ACCIÓN COMUNICATIVA.....	29
1.4. DEMOCRACIA RADICAL .....	34
1.5. LA SEGURIDAD EN LA SOCIEDAD DEL RIESGO .....	37
<b>CAPÍTULO 2. ESTADO DE LA CUESTIÓN: POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y RELACIONES DIALÓGICAS.....</b>	<b>41</b>
2.1. INTRODUCCIÓN.....	42
2.2. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL MODELO POLICIAL DE PROXIMIDAD.....	42
2.3. ASPECTOS CRIMINOLÓGICOS .....	55
2.4 GOBERNANZA DEMOCRÁTICA EN MATERIA DE SEGURIDAD.....	59
<b>CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA.....</b>	<b>63</b>
3.1. INTRODUCCIÓN.....	64
3.2. HIPÓTESIS Y OBJETIVOS DE LA TESIS .....	65
3.3. METODOLOGÍA COMUNICATIVA.....	67
3.4. ESTUDIO DE CASO.....	69

3.4.1. TÉCNICAS DE RECOGIDA DE DATOS.....	73
3.4.2. TÉCNICAS DE ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN .....	90
3.5. CUESTIONES ÉTICAS.....	94
<b>CAPÍTULO 4. RESULTADOS I: PROCESO DIALÓGICO DE DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD MUNICIPAL: EL CASO EN LA CIUDAD DE BADALONA (2015-2018).....</b>	<b>97</b>
4.1. INTRODUCCIÓN.....	98
4.2. MESAS PARTICIPATIVAS Y JORNADAS DE SEGURIDAD .....	104
4.2.1. MESA DE PLANIFICACIÓN DE LAS JORNADAS.....	105
4.2.2. DESARROLLO DE LAS MESAS PARTICIPATIVAS .....	109
4.2.3. DESARROLLO DE LAS JORNADAS DE SEGURIDAD .....	113
4.3. MODELO DE SEGURIDAD DISEÑADO A PARTIR DE LAS DEMANDAS CIUDADANAS RECOGIDAS .....	118
4.3.1. REESTRUCTURACIÓN DE LA GUARDIA URBANA .....	124
4.3.2. PLAN DIRECTOR DE LA GUARDIA URBANA.....	132
4.3.3. PLAN DE ACTUACIÓN MUNICIPAL (PAM) DE SEGURIDAD .....	134
4.3.4. PLAN DIRECTOR DE SEGURIDAD.....	139
<b>CAPÍTULO 5. RESULTADOS II. EVIDENCIAS CIENTÍFICAS SOBRE EL PAPEL DEL DIÁLOGO Y LA PARTICIPACIÓN EN LA MEJORA DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA LOCAL. ....</b>	<b>145</b>
5.1. INTRODUCCIÓN.....	146

5.2. MEDIOS NECESARIOS PARA ESTABLECER POLÍTICAS DIALÓGICAS DE SEGURIDAD LOCAL: RECURSOS Y PROCESOS.....	148
5.2.1.RECURSOS: ACTORES, LIDERAZGO Y CULTURA PROFESIONAL..	155
5.2.2. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL MODELO DE SEGURIDAD: UN MODELO NUEVO QUE RESPONDE A NUEVAS NECESIDADES Y DEMANDAS .....	163
5.3. CREACIÓN DE ESPACIOS DE DIÁLOGO: ESTRUCTURA COLABORATIVA IMPULSADA POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	171
5.3.1. VISIÓN INTERNA: TRANSVERSALIDAD, RELACIÓN ENTRE DIFERENTES ACTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PARA UN MEJOR SERVICIO .....	173
5.3.2. VISIÓN EXTERNA: RELACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LA CIUDADANÍA. UN ESPACIO POSIBLE Y NECESARIO CON BASE DIALÓGICA.....	177
5.4. INCLUSIÓN DE VOCES DIVERSAS PARA ESTABLECER POLÍTICAS DIALÓGICAS .....	194
5.4.1. LA INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD DIALÓGICAS .....	195
5.4.2. ACCIONES PARTICIPATIVAS: MESAS SECTORIALES Y JORNADAS DE SEGURIDAD. ELABORAR UN MODELO DE SEGURIDAD DIALÓGICO ES POSIBLE.....	204

5.5. POLÍTICA DE SEGURIDAD DIALÓGICA: CAMBIO DE UN MODELO DE SEGURIDAD SUSTENTANDO EN LAS RELACIONES DE PODER POR UN MODELO SUSTENTADO EN RELACIONES DIALÓGICAS .....	220
5.5.1. ARTICULACIÓN DE UN MODELO DE SEGURIDAD PARTICIPATIVO: CREACIÓN DE ESPACIOS DIALÓGICOS .....	221
5.5.2. IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE SEGURIDAD: DIFICULTAD PARA ESTABLECER MODELOS ESTABLES DE POLÍTICAS DIALÓGICAS EN LA ADMINISTRACIÓN .....	238
5.6. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS: MODELO DE SEGURIDAD BASADO EN ACTOS DIALÓGICOS Y PARTICIPATIVOS.....	246
5.6.1. COMPONENTES TRANSFORMADORES EN LA ELABORACIÓN Y DESARROLLO DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD LOCAL QUE INCLUYEN PROCESOS PARTICIPATIVOS Y ACTOS DIALÓGICOS.....	248
5.6.2. ACTOS DIALÓGICOS CÓMO FORMA DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ENTRE ADMINISTRACIÓN Y CIUDADANÍA.....	253
5.6.3. SEGURIDAD BASADA EN EVIDENCIAS CIENTÍFICAS .....	257
<b>CAPITULO 6. CONCLUSIONES .....</b>	<b>266</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>277</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>290</b>
ANEXO 1. PREGUNTAS REALIZADAS A LAS PERSONAS ENTREVISTADAS.....	291



ANEXO 2. PREGUNTAS INCLUIDAS EN EL GRUPO DE DISCUSIÓN COMUNICATIVO.....	292
ANEXO 3: DÍPTICO DE LAS JORNADAS DE SEGURIDAD.....	293

## INDICE DE CUADROS

Cuadro número 1. Objetivo principal y objetivos secundarios.....	67
Cuadro número 2. Técnicas de recogida de información de acuerdo a los objetivos.....	73
Cuadro número 3. Recopilación de técnicas de recogida de información. Detalle.....	76
Cuadro número 4. Perfiles de las personas participantes en la reunión dialógica de expertos.....	83
Cuadro número 5. Perfiles de las personas participantes en la reunión dialógica de interesados.....	84
Cuadro número 6. Perfiles de las personas participantes en la reunión dialógica de usuarios.....	85
Cuadro número 7. Perfiles de las personas entrevistadas.....	86
Cuadro número 8. Perfiles de las personas participantes en el grupo de discusión comunicativo.....	89
Cuadro número 9. Cuadro de análisis de la información .....	92
Cuadro número 10. Proceso de elaboración del modelo de seguridad.....	99
Cuadro número 11. Relación entre espacios dialógicos y el modelo de seguridad.....	103
Cuadro número 12. Necesidades detectadas y respuestas ofrecidas.....	120
Cuadro número 13. Diseño de políticas dialógicas de seguridad.....	265

# **INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN**

La aportación de la presente tesis se centra en la incorporación de una política dialógica en el ámbito de la seguridad local, por medio de la creación de espacios de diálogo donde se incluyen nuevas voces que tradicionalmente habían estado excluidas de estos procesos. Para ello, se analiza una nueva forma de elaborar políticas de seguridad local bajo parámetros de participación ciudadana, de coproducción de seguridad y de la creación de espacios dialógicos, en contraposición a los actos de poder tradicionales, en los que la seguridad se ha entendido básicamente como una responsabilidad exclusiva de la policía y bajo las directrices políticas del momento.

Las políticas de seguridad en el ámbito local se han elaborado y aplicado como tónica general en función de programas políticos determinados y en muchas ocasiones con fines electoralistas basados en el clientelismo, careciendo de un análisis riguroso previo de las necesidades reales de la ciudad. De este modo, han dejado al margen la opinión y el conocimiento de numerosos expertos y expertas del ámbito local relacionados directamente con la seguridad pública, pero también se han excluido las voces de las personas a las que dichas políticas han ido dirigidas.

En esta nueva forma de entender la seguridad local en un concepto amplio y no reducido exclusivamente a lo policial, se ha interpretado que habitualmente se ha dejado al margen en la elaboración de las políticas de seguridad local a los propios cuerpos policiales a los que se exigía el cumplimiento de directrices políticas en materia de seguridad. No se ha contado con la participación de departamentos municipales como servicios sociales, educación, vía pública o protección civil, entre otros, directamente relacionados con la seguridad en todas sus vertientes.

Tampoco han participado tradicionalmente en la planificación y en la elaboración de dichas políticas de seguridad local los miembros de la comunidad hacia los que se dirigen las mismas, excluyendo específicamente a las minorías, o incluyéndolas con objetivos electoralistas y dejando al margen una perspectiva de género. Finalmente, no se cuenta con la importante opinión de expertos y expertas como criminólogos/as o sociólogos/as, capaces de analizar de una forma rigurosa y científica las necesidades y demandas de los ciudadanos y con capacidad de elaborar un diagnóstico y planificar políticas de seguridad que incidan más en la prevención, por lo que la respuesta policial se da cuando se producen determinados hechos, donde la prevención o una actuación proactiva ya no tiene cabida.

La carencia de rigurosidad científica a la hora de elaborar políticas de seguridad efectivas donde participen de forma activa actores de la administración y también de la sociedad civil a quienes dichas políticas van dirigidas, ha creado un distanciamiento entre las demandas reales de la ciudadanía y las políticas públicas en materia de seguridad que se aplican. Más allá de la policía, que se ha constituido en el eje central de la seguridad ciudadana, deben tenerse en cuenta muchos otros aspectos que contribuyen a crear seguridad y a proporcionar sensación de seguridad a la ciudadanía, y donde sectores como el urbanístico, servicios sociales o servicios sanitarios entre otros, contribuyen a generar seguridad ciudadana.

El surgimiento de nuevos movimientos sociales con la implicación de la sociedad civil, la aparición de partidos políticos formados por actores del activismo social y las nuevas demandas y transformaciones sociales, requieren de un cambio en la forma de gestionar la seguridad en consonancia con las demandas ciudadanas, incidiendo en la gestión desde un modelo policial de proximidad, donde la prevención y la proactividad son la alternativa

a un sistema de seguridad local tradicional, basado únicamente en la policía y cuyo eje central ha sido principalmente el servicio reactivo.

En el año 2011 en España se producen nuevos cambios sociales y políticos que se iniciaron con el movimiento llamado *15-M*<sup>1</sup> y se extendieron a otros muchos puntos de la geografía española como reacción a las políticas aplicadas por los dos grandes partidos políticos que se habían ido alternando el poder desde la llegada de la democracia.

En el año 2015 la sensación general de descontento de la ciudadanía se vio acrecentada por los casos de corrupción política que salían a la luz pública y derivó en un revulsivo de la sociedad civil hacia las fórmulas políticas que se habían presentado hasta el momento como válidas y donde tradicionalmente había imperado el bipartidismo que se había alternado el poder desde la restauración de la democracia en España en el año 1977, encabezado por el Partido Popular en representación de una política de derechas y el Partido Socialista obrero español representando a la izquierda.

El resultado de las elecciones municipales de mayo del año 2015 supuso un cambio radical en el panorama político nacional, donde las minorías políticas acabaron determinando la agenda política en muchos municipios de la geografía española. Es en estos municipios, y con estas nuevas formas de gobierno que dicen basarse en la *democracia radical* (Laclau & Mouffe, 1987; Mouffe, 1992, 1999; Wright, 2011; Laclau 2012), en la *democracia participativa* (Held, 2001; Santos, 1999, 2003; Máiz, 2006) y en la *democracia deliberativa* (Elster, 2001; Habermas, 1998, 1999, 2000; Máiz, 2001,

---

<sup>1</sup> También llamado *El movimiento de los indignados*, fue un movimiento ciudadano que surge a raíz de la manifestación convocada por diversos colectivos el 15 de mayo de 2011, y que se inicia con la acampada de 40 personas en la Puerta del Sol de Madrid, extendiéndose en forma de protesta pacífica a más de 50 ciudades de España con la intención de promover una democracia más participativa y en un intento de mejorar el sistema democrático.

2006; Racière, et al, 1996), donde a partir de las elecciones municipales del año 2015 se iniciaron diversos proyectos participativos con la intervención directa de los ciudadanos y de la sociedad civil en general.

Badalona es uno de estos municipios, y su alcaldesa entre los años 2015 y 2018, tras asumir la alcaldía, manifestó su intención de iniciar y desarrollar un modelo de seguridad basado en estos parámetros, concretamente en lo que ella misma denominó “radicalidad democrática” y donde los espacios dialógicos y las jornadas participativas fueran la base para cualquier planificación a desarrollar, también en materia de seguridad, asumiendo ella directamente el mando político como regidora de la Guardia Urbana<sup>2</sup>.

La ciudad de Badalona, en ese momento tercera ciudad de Cataluña en número de habitantes, con una población de 215.634 habitantes<sup>3</sup> (IDESCAT, 2016) y una superficie de 21,2 km<sup>2</sup>, pasó después de las elecciones de mayo de 2015 de un gobierno del *Partido Popular* a uno de *Guanyem Badalona en Comú* (Guanyem Badalona en comú, 2020), en coalición con *Esquerra Republicana de Catalunya –ERC–* e *Iniciativa per Catalunya els Verds –ICV–* y *Candidatura d’unitat popular –CUP–*. El gobierno municipal constituido en la ciudad de Badalona a partir de las elecciones del año 2015 y que gobernó hasta el mes de mayo de 2018 se caracterizó por una forma de gobernar que, en palabras de la alcaldesa, se basaba en la democracia radical y participativa. Este hecho supuso una innovación en el modo de gobernar Badalona, incluyendo las políticas de seguridad a aplicar, ya que dentro de la gestión del gobierno municipal se insertan los actos comunicativos dialógicos (Habermas & Jiménez Redondo, 1991; Habermas, 2010) como

---

<sup>2</sup> Nombre que recibe la Policía Local en la ciudad de Badalona. Se entiende por Policías Locales los cuerpos con competencia, funciones y servicios relativos a la Policía y seguridad ciudadana que dependen de los Municipios (art. 2.2 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales).

<sup>3</sup> Actualmente es la cuarta ciudad de Cataluña en número de habitantes con 220.440 censados en 2019.

base a través de los cuales se generan diferentes espacios participativos que determinan la política local a seguir en materia de seguridad.

La elaboración de políticas de seguridad con la participación de diferente partenariado tuvo anteriormente algunos intentos a nivel estatal y municipal, donde se fomentaron procesos pensados para los ciudadanos, pero sin la participación de estos. En la nueva forma de pensar la seguridad desde el gobierno de Badalona constituido en el año 2015, donde la Alcaldesa de Badalona decidió asumir el mando directo de la Guardia Urbana como regidora de seguridad, el equipo de gobierno consideraba que las políticas de seguridad se debían de trabajar de forma conjunta y participativa con la sociedad civil, a través de entidades y asociaciones, con los propios ciudadanos y donde la policía fuese únicamente una parte más de ese sistema de seguridad construido a través de actos comunicativos y consensos.

Tradicionalmente se ha trabajado la seguridad local en base a percepciones y demandas ciudadanas puntuales, sin contrastar los datos relativos a la seguridad objetiva (cuantitativa -estadística-) y la seguridad subjetiva (cualitativa -percepción de la seguridad-), en base a resultados electoralistas, al clientelismo y a la difusión y manipulación mediática en muchas ocasiones, convirtiendo a la policía en el eje del sistema público de seguridad y, en muchos casos, en un mero instrumento político. Tampoco se han tenido en cuenta factores tan importantes como la necesidad de rendición de cuentas a la ciudadanía y la legitimidad policial. Así, las relaciones establecidas hasta el momento por parte de la administración pública en materia de seguridad se habían basado hasta el año 2015 mayoritariamente en relaciones de poder, principalmente simbólica, como la manipulación mediática. (Soler y Flecha, 2010).



El cambio que el gobierno local constituido en Badalona en el año 2015 inició y comenzó a desarrollar se centró en su intención de trabajar principalmente de forma preventiva a partir de las demandas y de la participación de los propios ciudadanos. Su objetivo fue obtener mediante un mecanismo participativo un sistema de seguridad donde se articulasen todos los niveles de la sociedad: urbanismo, educación, minorías, servicios sociales, protección civil, asociaciones, entidades, departamentos técnicos y policía. Se marcó como objetivo la elaboración de políticas de seguridad con la rigurosidad de los datos, pero también a partir de las percepciones que generan inseguridad a la ciudadanía, centrándose en políticas preventivas y en una reeducación social basada en la corresponsabilidad, donde el propio ciudadano fuese un elemento activo en la planificación de la gestión de la seguridad ciudadana. Esto se comenzó a hacer a través de relaciones dialógicas basadas en la comunicación, y donde, siguiendo una metodología comunicativa, todos los sujetos implicados comparten acciones, acuerdos, sentimientos o deseos (Soler y Flecha, 2010).

El proyecto iniciado y desarrollado en Badalona se propuso sentar las bases de un nuevo modelo en materia de seguridad que sirviese de referente en otras ciudades españolas, las llamadas *Ciudades por el bien común*<sup>4</sup>, que compartían ideas políticas y lo que supuso en ese momento una nueva manera de entender la elaboración y aplicación de políticas públicas a través de la participación ciudadana, también en materia de seguridad.

Mi experiencia laboral como policía en la Guardia Urbana de Badalona desde el año 1991 (con la excepción entre los años 1992 y 1997 en que fui agente de la Policía Local de

---

<sup>4</sup> Nombre bajo el que se articulan una red de municipios de España, cuyos gobiernos municipales se formaron a partir de las elecciones de mayo de 2015, con el objetivo de trabajar de forma colectiva, y donde se elaboren proyectos políticos a través de la participación ciudadana mediante jornadas participativas. El objetivo es compartir proyectos y experiencias válidas entre estos municipios.

Montornès del Vallès), y desde el año 2019 en la Policía Local de Sant Joan Despí, me ha permitido conocer a lo largo de casi 30 años de profesión la gestión en materia de seguridad de diferentes partidos políticos en el gobierno municipal. He sido ejecutora, por tanto, de diferentes modelos de gestión de la Policía Local por parte de diversos grupos políticos de tendencias opuestas. Esto ha permitido que sea conocedora de que la elaboración de las políticas de seguridad se ha basado con anterioridad en la gestión de la policía sin contar con otro tipo de actores que intervienen en un concepto de seguridad global, siguiendo las directrices políticas del momento y sin una base científica que permitiese elaborar de forma rigurosa dichas políticas.

Inevitablemente en la presente tesis hay una parte importante centrada en la policía, pero no es mi objetivo que ésta sea el eje central de la misma. Si bien no se puede obviar la importancia de la policía para cualquier Ayuntamiento cuando hablamos de seguridad local, esta investigación se centra en un concepto amplio de seguridad, en el que la policía está integrada. Esto es lo novedoso, y este es en realidad el objeto de la investigación. Analizar una nueva forma de entender la seguridad pública local, en un concepto amplio y que no se limita al ámbito policial, sino que gira en torno a la participación ciudadana, la coproducción de seguridad y la introducción de elementos dialógicos que suponen una innovación en cuanto a las formas de gestión tradicionales en el ámbito de la seguridad, permitirá determinar su viabilidad, factibilidad y transferibilidad.

Por otro lado, las políticas de seguridad local en este modo de entender la seguridad no se reducen únicamente a labor policial, sino principalmente al servicio policial de proximidad, el cual está integrado en un trabajo transversal municipal. Esto implica un nuevo marco relacional y dialógico con la ciudadanía en cuanto a los antecedentes

existentes y a la innovación que supone la implantación de un nuevo modelo de seguridad bajo los parámetros señalados.

Las nuevas formas de gobierno surgidas de la unión de las minorías de izquierdas a nivel estatal estaban representadas plenamente en la ciudad de Badalona durante el periodo comprendido entre los años 2015 y 2018. El gobierno municipal de Badalona entre los años 2011 y 2015 (Partido Popular) convirtió a la policía en el eje político de la seguridad, con una visión por parte del gobierno basado de forma contradictoria por un lado en la recuperación de la figura del guardia de barrio con el fin de visibilizar de forma extensiva la presencia policial de una forma cercana a la ciudadanía, y por otra en el autoritarismo y en la función policial más puramente reactiva a través de la recuperación de una unidad de intervención inmediata reactiva centrada en la seguridad ciudadana (unidad Omega) y que acabó siendo el eje central de las políticas de seguridad aplicadas.

En cuanto a la rotundidad de estas políticas aplicadas en Badalona, un ejemplo son los slogans utilizados en la campaña electoral del año 2015: *La receta funciona* y el controvertido *Limpiando Badalona* (La Vanguardia, 2015; Català, 2015; El Periódico, 2015) que posteriormente fue retirado de la campaña electoral de las elecciones municipales de 2015.

El gobierno municipal de la ciudad de Badalona que se formó en el año 2015 y que aglutinaba a varios partidos de izquierda, rechazó desde el inicio un modelo policial estrictamente reactivo y quiso implantar un concepto de seguridad que no estuviese centrado en la policía, sino en la corresponsabilidad ciudadana y en la participación del tejido asociativo, donde la policía en funciones principalmente preventivas fuese un elemento más y se estructurase en función de las demandas ciudadanas y bajo un análisis

riguroso de estas demandas y las necesidades reales a nivel de seguridad, con una labor cercana al ciudadano y a la sociedad civil en general, y de cooperación mutua, estableciendo lazos participativos y dialógicos con la administración, y con la policía como un actor más.

La pretensión del gobierno en cuanto al modelo policial fue la implementación de la policía de proximidad como eje central de la organización, centrada en una actividad preventiva y en contacto directo con la ciudadanía.

El proceso de investigación de esta tesis se realizó a tiempo real, siguiendo un proceso vivo que se inició en el año 2015, año de inicio de la tesis, después de las elecciones municipales del mes de mayo. Esto implica que, si bien conocíamos el marco teórico del que parte esta nueva forma de “hacer la seguridad”, el proceso de investigación hizo un recorrido a tiempo real de todas las fases desarrolladas y del resultado de estas.

Se analiza como objeto de la investigación el cambio producido en cuanto al modelo de seguridad pública local y el grado de implementación de este modelo y de implicación de la ciudadanía en el proceso, así como los resultados y su viabilidad.

El impacto del presente trabajo de investigación se ha centrado en un análisis que ha permitido mostrar la elaboración y desarrollo de una política de seguridad pública local dialógica con la inclusión de espacios de diálogo y de voces nuevas y diversas, y la posibilidad de transferibilidad con una base científica del modelo desarrollado.

Con un análisis de toda la información recopilada se obtienen evidencias científicas de lo que supone un cambio de conceptualización en las políticas de seguridad pública local y su posibilidad de transferibilidad a otros lugares donde se puedan crear marcos estables bajo estos parámetros de intervención y de contextualización, con el consiguiente impacto

político y social. La incorporación de un concepto de política dialógica en el ámbito de la seguridad local, con la creación de espacios de diálogo y la inclusión de nuevas y diversas voces que anteriormente habían sido excluidas en los procesos de elaboración de estas políticas, permite dar evidencias científicas sobre un proyecto innovador en este ámbito.

Es importante aclarar que el proyecto inicial de la tesis era abarcar los cuatro años de legislatura municipal del gobierno impulsor de este proyecto en Badalona (2015-2019), con el objetivo de poder analizar tanto la articulación del modelo de seguridad como la aplicación de este. Sin embargo, en mayo del año 2018 el proyecto se interrumpió debido a una moción de censura que supuso un cambio en el gobierno municipal y la pérdida de la alcaldía de quien había sido la impulsora principal del proyecto. Esto me obligó a reestructurar el proyecto inicial de la tesis en su parte final, pero me permitió al mismo tiempo reflejar algunos de los elementos excluidos detectados que se analizan en esta investigación y que se explicarán debidamente en los capítulos dedicados a los resultados. Con moción de censura o sin ella, el tiempo acotado a la legislatura de los proyectos municipales condiciona inevitablemente el desarrollo de cualquiera de estos proyectos, y supone un elemento de investigación añadido la posibilidad de poder analizar este hecho y sus consecuencias.

# **CAPÍTULO 1**

## **MARCO TEÓRICO**

## **1.1. Introducción**

Para desarrollar el marco teórico de la presente investigación es necesario diferenciar los conceptos de democracia radical, participativa y deliberativa, estrechamente relacionados con los espacios dialógicos. Estos tres conceptos, que en algunos casos se utilizan indistintamente o de forma conjunta, si bien beben de las mismas fuentes, presentan diferencias entre sí, por lo que es necesaria una revisión de estos y señalar las diferencias entre ellos.

La presente tesis se centra en analizar la aplicación de estos conceptos a la elaboración y aplicación de políticas de seguridad local, por lo que en el siguiente capítulo se desarrolla el estado de la cuestión para contextualizar y poder relacionar el marco teórico con las políticas de seguridad local, la evolución del modelo policial de proximidad, aspectos criminológicos y sociológicos relacionados y la gobernanza democrática en materia de seguridad. De este modo se profundiza en diferentes conceptos que deben aunarse para ofrecer una visión completa de la investigación.

Para poder elaborar un marco teórico adecuado se analiza en que se basa el concepto de democracia con el que se identifica el gobierno municipal de Badalona entre los años 2015 y 2018, que al mismo tiempo está relacionado con los espacios dialógicos como base y con procesos participativos abiertos a la ciudadanía.

Los elementos contextuales de esta tesis son, por tanto, básicamente dos: por un lado, las formas de democracia deliberativa, participativa y radical, que implican al mismo tiempo conceptos como municipalidad, gobernanza democrática, procesos participativos y actos comunicativos, todos ellos conceptos donde la sociedad civil tiene un papel protagonista.

La base de los conceptos de democracia participativa, deliberativa y radical son los actos comunicativos, las jornadas participativas basadas en el diálogo con los diferentes actores de la sociedad civil en un plano de igualdad, y finalmente la participación de la ciudadanía, donde se incluya e incida especialmente en factores como la diversidad, la perspectiva de género o la inclusión de las minorías. En este escenario la diferencia de opiniones y la aparición del conflicto en ocasiones debe ser aceptada como algo inevitable.

El enfoque dialógico da el protagonismo de estos procesos a las personas, potenciando la interactividad en un plano de igualdad, y donde los agentes tradicionales de socialización han de redefinir su papel en la denominada sociedad del riesgo (Beck, 1998; Giddens, 1999, Giddens & Cifuentes, 2000) y del cambio constante. Una sociedad dialógica, de un modo coincidente con los parámetros de la democracia radical, no se traduce en una sociedad sin conflictos, sino que el diálogo ayuda a prevenirlos y a resolverlos (Gómez, Latorre et al, 2006).

La democracia liberal presenta determinadas carencias que se han intentado subsanar en las democracias actuales, al aceptar que dejar la política en manos de representantes y partidos políticos deja fuera a la sociedad.

Tal y como indica Baños, (2006), en la década de los años 60 del siglo XX, diversos movimientos sociales encabezados por los universitarios exigían la implementación práctica de los derechos de participación reconocidos por la teoría democrática, como un intento de mejorar las democracias liberales que fomentan una mayor participación ciudadana, la llamada *democracia participativa*.



Es necesaria la revisión de diferentes autores que se basan en la denominada democracia radical, participativa o deliberativa, que si bien presentan determinadas características específicas y tienen una base común centrada en la necesidad de actos comunicativos donde participen diferentes actores de la sociedad civil y donde las minorías tengan voz en un plano de igualdad, tienen determinados rasgos que las diferencian, por lo que en el marco teórico se analizan dichos conceptos de forma separada.

Tocqueville (1990) ya en el siglo XIX sostenía que eran imprescindibles las asociaciones para garantizar el mayor bien colectivo, con gobiernos democráticos locales que contemplasen la participación directa de los ciudadanos para una mayor equidad en los intereses de todos. Tocqueville fue el primer autor que analizó la relación entre la sociedad civil (entendiendo como tal cualquier tipo de organización social) y la democracia, afirmando que ya entonces las dos grandes armas que emplean los partidos para lograr sus fines son los periódicos y las asociaciones, y que una gran cantidad de las asociaciones se deben a “voluntades individuales”. Sin embargo, señalaba su necesidad en las democracias para impedir el despotismo y el abuso del poder, siendo útil a los gobiernos y partidos. Consideraba que las asociaciones civiles facilitan las asociaciones políticas, y que las asociaciones políticas desarrollan y perfeccionan a su vez la asociación civil. Ante la debilidad individual, se hace necesaria la asociación, y el poder público querrá tenerlas bajo su vigilancia como un modo de control.

A través de algunos de los autores más representativos de estas formas de entender la democracia, a continuación, se exponen los conceptos básicos que permite una puesta en común de los elementos comunes, y también de los elementos específicos de cada una de estas formas de democracia: la participativa, la deliberativa y la llamada democracia radical.

## 1.2. Democracia Participativa

David Held es uno de los autores más representativos de la democracia participativa. Analiza el pensamiento democrático liberal moderno a través de diversos autores (Held, 2001) y afirma que la democracia participativa tiene como objetivo complementar la democracia liberal aumentando la participación de los ciudadanos. Para ello será necesario un tejido asociativo y mecanismos de participación directa.

Held cita a Mills y a la influencia que sobre éste ejerció Tocqueville, defendiendo ambos autores una concepción de la vida política que de preeminencia a la libertad individual bajo un gobierno responsable y una administración eficiente, abogando por una democracia en la que la actividad del estado esté restringida y limitada para garantizar la máxima libertad posible a los ciudadanos, combinando la democracia representativa y una política libre de mercado, reduciendo al máximo el poder coercitivo y regulador del estado, y dando a su vez un papel de liderazgo político a los intelectuales al señalar la educación como fuerza clave de libertad y emancipación. Se contraponen así, a la visión ofrecida por Marx y Engels, que atacan el estado liberal “neutral”, una economía de mercado libre y la burocracia.

Weber es también citado por Held al afirmar que éste creía que la burocracia debía extenderse a gran escala y se muestra contrario a la democracia directa al considerar que derivaría en la denominada “jaula de acero”<sup>5</sup> (Weber, 2002), como resultado de una administración ineficaz, la inestabilidad política y un incremento radical de la opresión de la minoría por parte del gobierno.

---

<sup>5</sup> El autor acuña el concepto de “jaula de hierro” (iron cage) para referirse al control racional basado en reglas en el que quedan atrapados los individuos en un proceso de burocratización.

Held considera que fue Robert Dahl (Dahl, 1991; Dahl y Wolfson, 1992) quien resalta en su intento de concretar las democracias pluralistas, insistiendo en una separación de intereses en la búsqueda de un sistema electoral competitivo caracterizado por una multiplicidad de grupos o minorías cohesionados, protegiendo así los derechos democráticos y evitando las desigualdades económicas.

Afirma Held que en los años 70 del siglo XX un grupo de analistas políticos trató de superar algunas de las carencias de la teoría de la democracia, estudiando el surgimiento del corporativismo (Schmitter, 1974; Panitch 1976; Middlemas, 1979), entendiéndose como tal las relaciones tripartitas entre organizaciones empresariales, sindicales y el estado, y dirigidas por este último, construyendo un marco para las cuestiones económicas y políticas. Así, a través de canales directos de negociación con los funcionarios del estado, se esperaba que los dirigentes de los intereses organizados clave diesen su apoyo a las políticas acordadas, ofreciendo paz social. De este modo los acuerdos corporativos son vistos como estrategias políticas que garantizan el apoyo a los sindicatos, a las organizaciones empresariales dominantes y a sus miembros.

Lo que Held denomina “democracia participativa” es un nuevo modelo que parte de una rama del pensamiento político inspirada en Rousseau, el anarquismo y las posturas marxistas libertarias y pluralistas, que forman parte de la llamada Nueva Izquierda, contrapuesta al modelo de “democracia legal” de la derecha, y que surge como resultado de los debates internos en la izquierda y de la insatisfacción de la teoría política liberal y marxista.

Held cita a Poulantzas (1980, 2000), que señaló la necesidad de reconsiderar la relación entre el pensamiento socialista y las instituciones democráticas, debiendo democratizarse

el estado, haciendo las instituciones más accesibles y quedando sujetas a procedimientos que garanticen su responsabilidad. Esta visión será compartida por Macpherson (1977), el cual afirma que “la libertad y el desarrollo individual sólo pueden alcanzarse plenamente, con la participación directa y continua de los ciudadanos, en la regulación de la sociedad y del estado” (p.317).

Para Held ninguno de los modelos de democracia liberal es válido para posibilitar adecuadamente la participación política de todos los ciudadanos, por lo que plantea la necesidad de repensar las formas y los límites de la acción del estado y de la sociedad civil, en consonancia con las discusiones europeas contemporáneas sobre políticas democráticas alternativas. Así, el principio de autonomía produce un modelo de estado y de sociedad civil que el autor denomina “autonomía democrática” y que incluye diversas formas democráticas de toma de decisión y métodos de elección, entre los cuales destaca la participación directa de los ciudadanos y la elección proporcional de representantes mediante la representación estadística (en las categorías sociales clave). Considera que desde la Nueva Izquierda hay una preocupación por extender los mecanismos que garanticen la responsabilidad democrática, para una mayor congruencia entre representantes políticos y el ciudadano.

Baños (2006) indica que los autores participativos buscan un mayor autogobierno de los ciudadanos, unidos por una actitud cívica, propósitos comunes, juicio político y acción mutua, fomentando el asociacionismo y la participación directa, principalmente a nivel local, y una democratización de los mecanismos de intermediación entre sociedad e instituciones políticas. Se proponían espacios y mecanismos para la toma de decisiones. Sin embargo, este modelo presentó numerosas deficiencias en cuanto a un encaje con las

instituciones clásicas de la democracia liberal, por lo que difícilmente este modelo podía superar el ámbito de lo local.

Máiz (2006) considera que existe una problemática en las teorías de la democracia más recientes (liberales, participativas y multiculturales), ya que los diseños institucionales deben incluir a las mayorías y a las minorías en la toma de decisiones. Para el autor, existe una preocupación por incorporar al proceso democrático las demandas de los ciudadanos más vulnerables, y se contempla el conflicto como algo inevitable en el sentido de la existencia de un pluralismo en la forma de vida y su acomodación a la democracia. En todo caso, afirma que “el gobierno representativo reside en el desentendimiento de lo público y el empobrecimiento de la ciudadanía” (Máiz, 2006, p. 16), por eso presenta como una alternativa el modelo participativo, donde el ciudadano sustituye al votante, y el estado interfiere legítimamente mediante políticas de igualdad, multiplicando los canales de acceso y participación mediante una ciudadanía activa.

Sin embargo, tal y como señala Máiz al citar a Santos (2002), uno de los problemas empíricamente detectados en la democracia directa es la falta de motivación ciudadana, incluso con las mejores condiciones participativas. Tampoco puede prescindirse de la representación en sistemas políticos complejos, o de la supervisión de órganos representativos superiores que garanticen la calidad democrática de las decisiones locales.

En todo caso las carencias señaladas por Máiz en la democracia participativa se resumen básicamente en dos puntos: la existencia de preferencias externas al proceso político y la inmediatez entre demandas y decisiones que en los procesos participativos se prolongan. Serán estas carencias las que para el autor son el punto de partida de la *democracia*

*deliberativa* que supondrá la superación de las mayorías y su posterior control de los gobernantes.

### 1.3. Democracia Deliberativa y Acción Comunicativa

A partir de los años 90 del siglo XX surgen nuevos intentos de conjugar todos los elementos anteriormente citados, en una búsqueda de superar las deficiencias detectadas en la denominada *democracia participativa*. Se produce entonces una evolución hacia las denominadas *democracias deliberativas*, donde autores como Habermas (1998), Gutmann (2004) y Cohen (1997) defienden que las decisiones políticas de obligado cumplimiento deben pasar por procesos justificativos y deliberativos frente a la opinión pública. La deliberación legitimará de este modo las decisiones públicas, y al mismo tiempo se “educa políticamente” a los ciudadanos, provocando una transformación cívica de los mismos y una mejora del autogobierno, aspirando a una discusión transformadora entre gobernantes, gobernados y la sociedad.

Habermas (1998) es posiblemente el autor que más ha incidido en las bases de la democracia deliberativa, alimentada por el espacio público y la opinión pública como una forma de autogobierno. Presenta como teoría *el procedimiento democrático como acción*, mejorando el autogobierno de la comunidad política mediante ejercicios deliberativos, y donde se conjugan las instituciones políticas con el espacio público basado en asociaciones y medios de comunicación plurales, donde la sociedad civil pueda implantar sus opiniones a través de los actos deliberativos, con un espacio público próximo a la base y pluralista.

Habermas (1999) señalaba la necesidad de la coordinación lingüística de la acción, que podrá aceptarse o rechazarse, en contraposición al derecho positivo moderno, y que el

autor define como un mecanismo que limita estrictamente la necesidad de acuerdo, ya que el destinatario está bajo normas coercitivas a las que queda sujeto sin posibilidad de cambiar. Asume en sus conceptos básicos la tensión entre facticidad y validez, ya que las teorías discursivas del derecho y del Estado de derecho se alejan de la filosofía del derecho y del Estado, pero sin dejar de asumir sus planteamientos al pretender un replanteamiento bajo una teoría sociológica del derecho y una teoría filosófica de la justicia. Considera que el procedimiento democrático de producción de normas debe orientarse hacia las expectativas normativas para un bien común, ya que la legitimización está en el entendimiento ciudadano de las reglas que rigen su convivencia. Así, el derecho legítimo parte del poder comunicativo, que a su vez a través del derecho legítimamente establecido se transforma en poder administrativo, rigiéndose por el principio de soberanía popular, que supondrá una flexibilización de las interacciones entre el sistema de derecho y la estructura del Estado democrático de derecho.

Habermas (2010) considera que el sistema jurídico no es un sistema de normas, sino que incorpora principios directamente relacionados con la problemática moderna de la racionalidad: “aparte de razones inmanentes al derecho, se hacen oír también razones morales y éticas, tanto como razones empíricas y pragmáticas” (p. 358). Al mismo tiempo destaca la política deliberativa encaminada a establecer el acuerdo racionalmente motivado dentro de una comunidad jurídica concreta.

De este modo presenta un modelo sociológico en el que la sociedad civil, a través de espacios públicos autónomos y de difusión, desarrolla los impulsos necesarios para que los conflictos que se producen se transfieran al sistema político. Considera que, en la actualidad para garantizar la racionalidad práctica del derecho, deberá ser mediante lo que el autor califica como “procedimentalización” radical y masiva del riesgo de

arbitrariedad, debiendo recurrir “a un espacio público informado, despierto, móvil (...) que influya sobre el complejo parlamentario” (p. 528). Justifica así la vía de la democracia radical para rehacer la idea liberal tradicional del Estado de derecho, articulando los mecanismos necesarios para la inclusión de todas las voces.

Habermas (2010) aboga por un plano de igualdad, poniendo en un mismo plano a hablantes y sujetos que actúan, ya que considera que existe un mundo objetivo donde se aúna el entendimiento y la intervención. Los actores deben ser capaces de tomar postura frente a las pretensiones de validez criticable, orientándose en su propia acción por pretensiones de validez, abstrayendo provisionalmente las divergencias, las diferencias individuales y los contextos limitadores, con el objetivo de neutralizar las pequeñas divergencias respecto al criterio ideal. Así, las partes en disputa aprenden a relacionarse mutuamente en un mundo común construido, resolviendo de forma consensuada las acciones con valores distintos. La aceptabilidad racional se apoya en razones que se afirman tras una comunicación que contemple todas las consideraciones e informaciones relevantes que puedan motivar a los participantes a tomar posición mediante las razones que se han planteado siguiendo las siguientes premisas: que sean públicas y de inclusión, con igualdad en la comunicación, los participantes deben creer en lo que plantean y debe haber una ausencia de coacciones. Así el proceso de argumentación es auto correctivo, para ir considerando nuevos argumentos o tomando en cuenta voces hasta ese momento marginadas, teniendo la acción comunicativa un papel de coordinación de la acción, en cuanto establecen una acción orientada al entendimiento.

En la base de la democracia deliberativa está la acción comunicativa como requisito previo e indispensable para cualquier tipo de acción coordinada que incluya a todos los actores de la ciudadanía. También en la elaboración de las nuevas políticas de seguridad.



Touraine (1997) cita a Habermas y coincide con él en cuanto que éste considera que la existencia de una sociedad civil diferenciada de la sociedad política es un prerrequisito para la democracia. Sin ella no hay Estado legítimo, afirma. La sociedad del bienestar contemporánea precisa de la sociedad civil como un elemento institucional, siendo transformadora a través de los movimientos sociales. Entre las demandas de la democracia deliberativa está la de no otorgar el poder a líderes que se erijan en representantes de la comunidad.

Máiz (2006) define la democracia deliberativa como un modelo donde la toma de decisiones se lleva a cabo a través de una discusión abierta y transformadora entre ciudadanos libres e iguales en contextos institucionales para ello. Así, para los demócratas deliberativos, lo que prima es la deliberación previa a la decisión, y será esto lo que aporte la legitimación: “la producción colectiva del bien común por medio de la discusión pública” (p. 34). El autor sintetiza las virtudes de la democracia deliberativa en una mayor información que permiten tomar decisiones de mayor calidad (al incorporar más puntos de vista), con una mayor posibilidad de llegar al consenso en torno al bien común o llegando a un desacuerdo que refuerce el valor del respeto mutuo, reforzando así la igualdad de oportunidades para participar en un debate público y generando una ciudadanía más cualificada. Habrá una predilección por los entornos de proximidad o comunitarios débiles, de democracia local o regional que permitan articular una orientación práctica, democracia de base y técnicas participo-deliberativas de toma de decisiones. Se da, por tanto, una preeminencia a lo local y regional, ya que es el gobierno más próximo al ciudadano, el cual participará activamente mediante procesos de deliberación con decisión política vinculante, y en un plano de igualdad entre los ciudadanos como premisa principal.

Un ejemplo de democracia deliberativa lo constituyen los presupuestos participativos llevados a cabo en Porto Alegre (Brasil) (Santos, 2003).

Máiz apunta la democracia inclusiva como un modelo de *gobernanza multinivel* (2006), donde se articule lo local, lo estatal y lo supraestatal, donde no prevalezca lo vertical sino lo horizontal, con una política participo-deliberativa bajo principios de autonomía, participación, deliberación y control. La gobernanza inclusiva incide en la representación de los grupos étnicos, las minorías, comunidades regionales o nacionales, y combina los mecanismos de representación con los de deliberación y participación.

Racière (1996), seguirá con los postulados de Habermas en cuanto a la democracia deliberativa, partiendo de una situación ideal de comunicación para construir su concepción de la política, basada en el consenso y el diálogo, y donde se discuten intereses y normas que confrontan intereses y sistemas de valores en un plano de igualdad. Señala, no obstante, que lo que sucede en realidad es que siempre queda alguien fuera de esa comunicación porque se le niega el reconocimiento y la capacidad para hacerlo, y es esta tercera persona la que en la reclamación de sus derechos genera el conflicto, ya que, para hacerse escuchar, ha de utilizar la violencia y la reivindicación. Racière entiende, por tanto, coincidiendo con Mouffe (1992) en su concepto de democracia radical, que el conflicto es algo inevitable en la esfera pública y política, en una concepción agonística, en donde el pluralismo se manifiesta en instituciones, discursos y formas de vida que cuestionan las relaciones de poder establecidas.

Elster (2001) distingue en las democracias parlamentarias tres procedimientos que coordinan de forma conjunta la acción colectiva para obtener resoluciones políticas: la deliberación, la negociación y la votación. El autor incide en la preeminencia de la parte

deliberativa, donde la toma de decisiones por medio de argumentos *por y para* los participantes, están comprometidos con la racionalidad y la imparcialidad. Así, un sistema político se considera deliberativo en cuanto a que la toma de decisiones colectivas se realiza a través de la discusión entre ciudadanos libres e iguales en criterios de racionalidad e imparcialidad, donde éstos se informan, reflexionan en común y deciden a través de la votación, en una última fase. Se intenta garantizar así que las decisiones sean reflexivas y fruto de un proceso común, corresponsabilizando al ciudadano en un espacio de interacción y experiencias compartidas que generen la cohesión social precisa para deliberar sobre intereses comunes y acordar soluciones generales.

#### **1.4. Democracia Radical**

El concepto de antagonismo estará muy presente para Mouffe y Laclau (1987), que afirman que llevar a cabo la democracia radical y plural implica la unificación de una pluralidad de antagonismos democráticos. En 1985 ambos autores resaltaban la centralidad del lenguaje en las relaciones sociales y señalaban los problemas vinculados a nuevos antagonismos, por lo que redefinen el proyecto socialista hacia una radicalización de la democracia, basado en las luchas contra las diferentes formas de subordinación, con el objetivo de una sociedad más libre, democrática e igualitaria. Ambos autores, sin embargo, divergieron posteriormente en su modo de entender la democracia radical.

Mouffe (1999) afirma que la democracia deliberativa deja al margen a determinados colectivos con demandas que van más allá de los límites del derecho y de las instituciones de la democracia liberal, y en su búsqueda de consensos no tiene en cuenta la

inevitabilidad del conflicto. Es en este contexto que surge como alternativa la denominada *democracia radical*.

Chantal Mouffe (1999) nos introduce y es la autora más representativa del concepto de lo que denomina *radical and plural democracy*, entendiendo como tal los diferentes movimientos que luchan por la extensión de los principios democráticos al conjunto de las relaciones sociales, en una búsqueda de la identidad para la izquierda política, y donde las relaciones de poder están abiertas a la contestación democrática mediante la participación del Estado y de la sociedad civil. La democracia radical estará más ligada a posiciones multiculturalistas y de género.

Los defensores de la democracia radical en su versión más extrema, la agonista, defienden el conflicto como algo inevitable dentro de la política, y a su vez con capacidad transformadora. Se busca así una mayor implicación del Estado con políticas destinadas a superar la desigualdad de oportunidades y la dominación cultural, buscando generar cohesión, solidaridad y redistribución como mecanismos necesarios para una mejor inclusión y consideración de los grupos desfavorecidos de la sociedad, generando condiciones de igualdad en la participación.

Para Mouffe la democracia radical y plural requiere la existencia de multiplicidad, pluralidad y conflicto como razón de ser de la política (1999) y donde se articulen mediante nuevas relaciones, prácticas e instituciones sociales igualitarias. Se debe aceptar la preminencia de conflictos y antagonismos como algo inevitable. Mantiene que hay que repensar la política democrática que debe derivar en una articulación con el liberalismo político y que la lealtad al Estado debe basarse en unas instituciones éticas.

La autora propone un proyecto post socialdemócrata de la izquierda orientado a una economía pluralista y no simplemente mercantil, en consonancia con Hirst (1994) en su concepto sobre la democracia asociativa y la deconstrucción de la economía.

Para Mouffe los modelos de democracia radical se oponen a la democracia deliberativa en el sentido de que ésta última impone límites a la incorporación de demandas en la búsqueda de consenso. La democracia radical busca una mayor implicación del Estado mediante políticas que ayuden a superar las desigualdades y la dominación cultural, generando cohesión, solidaridad y redistribución centradas en la inclusión en la sociedad de los más desfavorecidos. Mouffe entiende el conflicto como necesario e inevitable, ya que dar voz a la pluralidad de la sociedad y a los movimientos sociales debe desembocar necesariamente en el sistema institucional y político.

Laclau (2012), al igual que Gibson-Graham (2002, 2017), considera que el pluralismo económico no puede mantenerse en términos de particularismo, sino que debe derivar en una economía comunitaria, distinta a la capitalista o la socialista, y basada en la cooperación, la solidaridad y la responsabilidad colectiva.

Wright (2011) plantea un cruce entre las posiciones de la democracia radical y de la economía comunitaria para mermar las carencias que presentan por separado. La economía comunitaria es complementaria en el sentido que considera que el espacio económico “puede hacerse plural y democrático cuando se articula con un discurso de la diversidad económica que sustente un aperturismo radical a las prácticas económicas y a la contestación política” (Wright, 2011, p. 30).

Wright basa la democracia radical en una rearticulación de la identidad democrática y de lo político en cuanto a relaciones de poder, hegemonía y antagonismo, infundiendo al

liberalismo valores igualitarios desde la tradición democrática y centrándose en el pluralismo. Considera necesaria una deconstrucción y reactivación del espacio económico hegemónico del capitalismo neoliberal. Encuentra así paralelismos entre la economía comunitaria y la democracia radical, ya que considera que son intentos de apartar a los sujetos de la hegemonía neoliberal, y que el espacio económico se reactiva al acoger ideas y prácticas económicas distintas.<sup>6</sup>

### **1.5. La Seguridad en la Sociedad del Riesgo**

La revisión actual de la denominada democracia liberal va en consonancia con los cambios sociales de las últimas décadas. La garantía de los derechos fundamentales no es suficiente para que una sociedad cambiante, cuyas leyes se transforman a una velocidad menor, se sienta protegida en todas sus necesidades. Hay un sector de la ciudadanía para quienes los representantes políticos no garantizan una gestión adecuada de sus necesidades e intereses. Para entender las formas de democracia descritas en los puntos anteriores es preciso señalar lo que algunos autores han denominado “la sociedad del riesgo”, y como la sociedad civil se organiza para dar respuestas a los nuevos riesgos sociales que surgen.

Beck (1998) señala que los riesgos deben ser reconocidos científicamente y que en la llamada *sociedad del riesgo* un aspecto fundamental “es la capacidad de anticipar

---

<sup>6</sup> Gran Bretaña con el respaldo del New Labour y su “economía social”, donde las comunidades son productoras de formas alternativas localizadas de prestación, voluntariado y empresa; el Tower Colliery en Gales, que surge ante el declive de la industria del carbón, y donde los mineros tomaron la iniciativa comprando la mina colectivamente; la experiencia zapatista de la denominada comunidad “Diez de abril” como negociación de proyectos políticos totalizantes, siendo agricultores de determinados productos y de cría de ganado y funcionando asambleariamente, repartiendo el excedente entre los miembros; las cooperativas Mondragón en el País Vasco, basada en la autodeterminación económica con un control democrático y basada en una política económica radicalmente plural y democrática.

peligros, de soportarlos, de enfrentarse a ellos biográfica y políticamente” (p. 252). Será en la sociedad del riesgo donde surjan lo que denomina “desafíos completamente nuevos a la democracia”, ya que en función de un aumento de riesgos globales hay, según el autor, una tendencia legítima al totalitarismo en defensa de los peligros, creándose una situación aún peor. La necesidad de un control cada vez mayor en la “sociedad del riesgo”, hará que la posición del estado sea cada vez más fuerte en las medidas a adoptar para prevenir dichos riesgos.

La individualización de la sociedad actual puede conducir a nuevas comunidades socioculturales, surgiendo movimientos que se tornan en comunidades, en experiencias de protesta que se enfrentan a la administración y a la industria, adquiriendo una “formación social de identidad”. Se formarán coaliciones sociales y políticas para enfrentar los problemas sociales puntuales en función a lo que el autor denomina “temas y conflictos de moda” sugeridos por los medios de comunicación, mientras que los conflictos duraderos siguen vinculándose a determinadas minorías sociales. El autor señala un contexto educativo marginalizador, con un alto índice de paro que genera en los jóvenes reacciones anómicas, al crearse “guetos formativos carentes de futuro profesional” (p. 620). En este sentido, la democracia radical descrita en el apartado anterior aboga por la integración de sectores que tradicionalmente no se sienten representados por la democracia representativa. Se da voz, de este modo, en procesos participativos y deliberativos, a sectores que no se sienten identificados con la política tradicional, y cuyos riesgos no son los que tradicionalmente se contemplan por los políticos democráticamente elegidos.

La sociedad del riesgo es también autocrítica en cuanto a los riesgos y peligros existentes. Para el autor, donde se destruyen los valores es donde surgen los riesgos y la capacidad de autocrítica.

Con la generalización de la sociedad industrial surge la democracia político-parlamentaria y al mismo tiempo un cambio social apolítico legitimado por el progreso y la racionalización (modernidad y antimodernidad). Hay un proceso lento donde la sociedad pierde capacidad de decisión y se encuentra relegada a lo “no político”. En este contexto surgirán reivindicaciones al margen del sistema político, reivindicaciones de participación política (iniciativas ciudadanas y movimientos sociales) utilizando los medios de control y asesoramiento público y jurídico para asegurar sus intereses y derechos. La sociedad civil organizada desplaza lo político a las áreas oficiales, adquiriendo un poder semipúblico, en lo que Habermas (2004) define como *nuevas imprevisibilidades*, un espacio donde la movilización ciudadana y los movimientos sociales defienden sus intereses al sentirse afectados, generando redes de cooperación, rechazo, negociación, reinterpretación y de posible resistencia a la estructura existente, limitando el poder político y politizando a la sociedad, en lo que el autor considera que puede constituir una *concepción autoritaria de la democracia* y donde la influencia de los medios de comunicación puede definir los problemas sociales. Añade la importancia que tiene en todo este proceso la investigación, la tecnología y la economía, generando un equilibrio que permite desplazar la transformación social a la sub-política, legitimado por el paro masivo, por lo que ve necesaria una gestión de los riesgos mediante espacios públicos interdisciplinarios.

Castells (2012) describe el proceso que se desarrolló en España a partir del llamado movimiento del 15M y afirma que “el movimiento tenía que recorrer un largo camino



desde la negación del sistema hasta la reconstrucción de las instituciones que expresaran la voluntad de la gente mediante el proceso de concienciación y deliberación participativa” (p. 281), lo que supuso el nacimiento de una nueva cultura política y económica alternativa.

Collado y Vilaregut (2015) ligan el concepto de territorio y democracia a una práctica de autogobierno y protagonismo social orientado al bienestar común. Apuestan por el municipalismo como una alternativa de gestionar lo público y lo comunitario desde abajo, conectando lo social y lo ambiental. En este intento de gestión “desde abajo” estaba inmersa la ciudad de Badalona tras el cambio de gobierno del año 2015. Esta nueva forma de entender el modo de gobernar se basa en tradiciones del mundo obrero (marxismo utópico o anarquismo), o en las críticas de las décadas de los años 60 y 70 del siglo XX a totalitarismos estatales o economicista.

## **CAPÍTULO 2**

# **ESTADO DE LA CUESTIÓN: POLÍTICAS DE SEGURIDAD Y RELACIONES DIALÓGICAS**

## 2.1. Introducción

Es necesario no desviarse del eje central en cuanto al objeto de esta tesis: el análisis del proceso de elaboración y aplicación de políticas de seguridad local bajo el marco teórico que se describe en el capítulo 1.

La percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía en la actualidad está ampliamente mediatizada por los medios de comunicación (Medina, 2003, D'Adamo & García, 2003, García & D'Adamo, 2007). Se juega con la desinformación y con intereses políticos debidamente amplificadas por las redes sociales y en ocasiones por los mass media a favor o en contra del partido político que en ese momento deba gestionarla. Las políticas de seguridad pública en el ámbito local (que es el caso que nos ocupa en esta tesis) tradicionalmente se han focalizado en la policía siguiendo las directrices políticas del momento, y la ciudadanía únicamente ha intervenido a través de sus demandas, sin que se hayan objetivado las mismas ni optimizado los recursos disponibles.

Por otro lado, es necesaria la introducción de una base científica en la elaboración de políticas públicas. A este respecto, hay estudios (Álvarez, Aiello et al, 2020) que avalan las estrategias efectivas que mejoran el impacto social de la investigación en ciencias sociales y que permiten trasladar este conocimiento y las evidencias científicas a la elaboración de las políticas públicas. En la actualidad cada vez más los gobiernos y la sociedad piden la inclusión de la ciencia para lograr un impacto social relevante, y se demuestre así cómo los resultados avalados científicamente suponen una mejora para toda la ciudadanía. La inclusión de un diálogo igualitario entre quienes tienen capacidad de decisión (políticos), investigadores y ciudadanos ofrece evidencias científicas de que el diseño de las políticas públicas mejora. La inclusión de investigadores y de expertos de

la administración en un diálogo igualitario con la ciudadanía, basado en pretensiones de validez y no de poder legitima los procesos en la elaboración de políticas públicas de seguridad.

Siendo consciente de la importancia de introducir la ciencia en la elaboración de políticas de seguridad pública, la presente investigación está enfocada a la obtención del impacto social en este ámbito, implicando a todos los agentes que intervienen (políticos, trabajadores de la administración y a la ciudadanía a quienes va dirigida la política de seguridad), coordinando todas las partes implicadas, y con el objetivo de difundir los resultados con evidencias de mejora para el conocimiento y el debate público, y con la posibilidad de transferibilidad del estudio de caso descrito a otros municipios.

En la presente investigación, y en consonancia con la democracia deliberativa, será necesario partir de la base que suponen los actos comunicativos dialógicos como factores indispensables de llegar a consensos en un plano de igualdad.

Soler y Flecha (2010) hacen una diferenciación entre las relaciones de poder y las relaciones dialógicas. Será en base a esta diferenciación que se desarrolle el hilo argumental que permita relacionar esta nueva forma de pensar la seguridad con los actos comunicativos dialógicos, donde la sociedad civil tenga una intervención directa en la elaboración y aplicación. Sin embargo, tal y como señalan los autores, hay que tener en cuenta que en los actos comunicativos que se desarrollan dentro de este contexto deben cumplir dos requisitos: que se trate de actos ilocucionarios (basados en la sinceridad y búsqueda de consenso) y que predominen las interacciones dialógicas (con ausencia de coacciones).

Hasta el momento la manipulación mediática como ejemplo de violencia simbólica ha justificado tradicionalmente una política de seguridad restrictiva y centrada principalmente en una labor policial reactiva y no en una policía de proximidad, que está en consonancia con los nuevos cambios y demandas sociales. Esta manipulación mediática se ha visto sobredimensionada en los últimos años por las tecnologías de la información y de la comunicación: las redes sociales en muchas ocasiones se dedican a “desinformar”, creando alarmas sociales en el ámbito de la seguridad, y en muchas ocasiones contribuyen a generar una percepción de inseguridad que no se ajusta a la realidad delincencial ofrecida por los datos estadísticos. Sin embargo, la percepción de seguridad se constituye en un mecanismo capaz de articular resortes ciudadanos que precisan de una canalización adecuada. Es en este punto donde cobran una especial relevancia los actos dialógicos entre la administración y la sociedad civil, introduciendo aspectos claves como la legitimidad policial y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Movimientos como el *15-M* en España<sup>7</sup> aparecen como reacción a un determinado contexto social, con recortes presupuestarios en salud, educación y servicios sociales y un 47% de desempleo juvenil. Esa parece ser la respuesta de una sociedad que se organiza, transforma sus emociones en acción social y acaban en acción política y en la aparición de nuevos partidos políticos formados por quienes hasta ese momento habían

---

<sup>7</sup> El **Movimiento 15-M** o *movimiento de los indignados*, fue un movimiento ciudadano formado a raíz de la concentración del 15 de mayo de 2011, convocada por diversos colectivos, y que se inició cuando cuarenta personas acamparon en la Puerta del Sol de Madrid de forma espontánea, extendiéndose a más de 50 ciudades españolas con más de 100 acampadas y manifestaciones, con la intención de promover una democracia más participativa alejada del bipartidismo PSOE-PP y del dominio de bancos y corporaciones, así como una «auténtica división de poderes» y otras medidas con la intención de mejorar el sistema democrático. Ha aglutinado a diversos colectivos ciudadanos con distintos lemas. Los activistas que formaban parte de las acampadas y asambleas empezaron a crear colectivos temáticos y empezaron a formarse nuevos partidos políticos (Podemos, creado en el 2014 es el más representativo, obteniendo cinco eurodiputados en las elecciones de 2014, siendo el cuarto grupo más votado). El Movimiento 15M ha tenido influencia en movimientos sociales posteriores como el Movimiento Occupy, YoSoy132<sup>8</sup> o Nuit debut. En España las acampadas derivaron en la formación de asambleas populares abiertas celebradas en espacios públicos y estructuradas en diversas comisiones.

permanecido al margen de la política y que en muchos casos venían de una trayectoria del asociacionismo, del voluntariado o del activismo social. Surgen como alternativa al bipartidismo imperante en España, extendiéndose por toda la geografía española.

En Badalona, siguiendo dicho patrón, varias fuerzas políticas aúnan sus votos y forman gobierno en minoría, dejando al partido que había obtenido la mayoría de los votos en las elecciones, el Partido Popular, en la oposición, con Xavier García Albiol como alcalde. La nueva alcaldesa, Dolors Sabater Puig, es una docente especializada en educación especial hasta el momento en que asume la alcaldía. Tiene una amplia trayectoria en el activismo social y en el asociacionismo y no tiene experiencia política previa a las elecciones del año 2015, donde se presentó como representante de una candidatura transversal, alternativa y rupturista. Se propuso, una vez en la alcaldía, cambiar la manera de gobernar y hacer partícipe a toda la ciudadanía en general y a la sociedad civil de forma muy significativa, bajo el concepto de corresponsabilidad de la sociedad en la gestión municipal.

## **2.2. Antecedentes y Evolución del Modelo Policial de Proximidad**

El gobierno municipal de Badalona en el año 2015 tenía la pretensión de transformar el modelo policial de la Guardia Urbana de Badalona, adaptándolo a las demandas y cambios sociales. Consideraban que el modelo a implementar debía ser de proximidad, de relación directa con la ciudadanía y que se centrara en la prevención, creando espacios dialógicos y participativos, y trabajando transversalmente con otros departamentos de la administración.

Con el fin de entender el modelo policial que se implementó en Badalona, se explica a continuación la evolución en el tiempo del modelo policial de proximidad. Se revisan las

políticas criminales utilizadas con anterioridad y determinados aspectos criminológicos directamente relacionados con el ámbito de la seguridad pública local.

Dado que el objetivo de la presente investigación es el análisis de la aplicación de un nuevo modelo de seguridad pública local basado en los conceptos de estas formas de democracia deliberativa, con base en la participación de la ciudadanía y de la sociedad civil, se lleva cabo una revisión general desde una perspectiva de política criminal.

La presente tesis incide en el estudio de la elaboración de las políticas de seguridad local bajo los parámetros anteriormente descritos. Por ello, se realiza una revisión de los modelos policiales de proximidad tradicionales, con el objetivo de establecer una comparativa con las pretensiones en materia de seguridad durante el periodo de investigación.

Los primeros antecedentes de una policía de proximidad los encontramos cuando Sir Robert Peel, Secretario de Estado y posteriormente Primer Ministro inglés, creó la Policía Metropolitana de Londres en 1829, lo que supuso la creación del primer cuerpo policial moderno desligado del estamento militar, tradicionalmente encargado de mantener el orden social. Se introdujo así la policía comunitaria a través de la creación de los denominados coloquialmente como *bobbies*<sup>8</sup>, cuyo objetivo era la actuación preventiva y cercana a la comunidad, con un modus operandi opuesto al modelo tradicional, puramente reactivo en cuanto a que la intervención policial se llevaba a cabo una vez ocurrido el hecho delictivo. De este modo se incorporaron al ámbito de la seguridad conceptos relacionados con las relaciones dialógicas y no estrictamente con las relaciones de poder,

---

<sup>8</sup> Reciben este nombre debido a su creador, ya que Bobby es el sobrenombre de Robert. En Irlanda del Norte se les llamaba "Peelers" por el apellido.

tradicionalmente asociadas a la policía, en cuanto se constituyen como autoridad y están legitimados para el uso de la fuerza.

Goldstein, en un artículo publicado en 1979 se erigió en precursor de un modelo de policía orientado a la resolución de problemas. El autor acuñó el término *Oriented problems policing -POP-*, como un intento de alternativa a la policía puramente reactiva, y cuya propuesta principal era mejorar los sistemas de información, desarrollando métodos de investigación sistemáticos que diesen respuesta a cada problema de forma específica mediante el trabajo transversal con otros organismos públicos y privados. Posteriormente debían evaluarse las estrategias empleadas para comprobar su efectividad y el efecto producido en la población. Esto se hará a través de una metodología denominada SARA (*Scanning, analysis, response y assessment*)<sup>9</sup>, que utilizará diversos mecanismos como entrevistas, reuniones o encuestas a los ciudadanos y mediante un patrullaje policial a pie, para posteriormente analizar los resultados y poner en práctica la estrategia diseñada. Por lo tanto, se utilizará no sólo a la policía, sino a toda la comunidad. Finalmente, se evaluará el impacto de la intervención y la efectividad, en una búsqueda finalista de resolución de problemas. Este modelo se ha ido extendiendo a lo largo de las últimas décadas a gran cantidad de ciudades de Estados Unidos, Canadá, Inglaterra y Australia principalmente.

En los años 80 del siglo XX se implantó la policía comunitaria (*Community Policing*), en un término acuñado por Trojanowicz y Bucqueroux. El objetivo no era tan sólo una disminución del delito y del desorden, sino una disminución del miedo al delito, de la sensación de inseguridad (Trojanowicz & Carter, 1988). Lo que se pretendía era recuperar la proximidad dirigida hacia los ciudadanos, intensificando las relaciones con los vecinos

---

<sup>9</sup> Exploración, análisis, respuesta y evaluación.



como un modo de obtener seguridad, o cuanto menos, proporcionar sensación de seguridad. Se incorporaba así el concepto de *seguridad perceptiva* con el objetivo de garantizar el bienestar de la comunidad.

En 1982 Wilson y Kelling publicaron un artículo bajo el título "*Broken Windows*", donde afirmaban que el desorden social o físico a través de actos de vandalismos (graffitis, vehículos abandonados, etc.) crea sensación de abandono o inseguridad, disminuyendo el control informal y desembocando en un aumento de la delincuencia. Para evitarlo consideran que la policía debe intervenir de forma estricta con las infracciones menores, regresando de este modo a un modelo basado en las relaciones de poder, en un modelo policial estricto y en la autoridad. El modelo se implantó con fuerza en Nueva York en 1990 con Rudolf Giuliani como alcalde de Nueva York y Bratton al frente de la policía, en lo que se llamó "*Zero tolerance*" y se extendió a muchas ciudades americanas como Chicago o los Ángeles. Si bien se redujeron de forma significativa los delitos violentos, otros factores estudiados intervinieron en este hecho, ya que estudios posteriores demostraron que políticas menos agresivas consiguieron resultados igual de satisfactorios. Pero lo cierto es que, entre ciertos sectores de la población, este tipo de políticas de seguridad les hacía percibir una mayor sensación de seguridad. Como factores negativos, cabe señalar la percepción de brutalidad policial por una parte de la población, la carga económica que supone para la administración, y lo que autores como Wacquant (2000, 2006) consideraban que era un escudo legal para prácticas discriminatorias.

Fue también en la Policía de Tránsito de Nueva York donde se empezó a utilizar un sistema llamado "gráficos del futuro" por Jack Maple, oficial de Policía, y cuyo objetivo era rastrear el crimen. Este concepto fue denominado posteriormente como *CompStat* (estadísticas computarizadas) en 1995 y se basaba en la rendición de cuentas: se

recopilaba un resumen estadístico de quejas, arrestos y citaciones semanales, y un informe escrito de casos significativos, patrones de crímenes y actividades policiales que se enviaban al jefe de la unidad *CompStat* del departamento, donde la información se recopilaba y almacenaba en una base de datos de la ciudad, mediante la cual se generaba un informe semanal con diferentes indicadores criminológicos y de rendimiento, estableciendo una comparativa con informes anteriores (Weisburd et al, 2003, 2004). En reuniones semanales se intercambiaba la información entre los mandos. Bratton, jefe de la policía, tenía como objetivo mediante este sistema mejorar la rendición de cuentas y que hubiese una mejor información interna, trasladando la información a todo el cuerpo policial. Esta unidad *CompStat* permite analizar el rendimiento de los mandos y también determinados aspectos como horas extras realizadas, accidentes laborales, bajas médicas, lesiones o quejas civiles efectuadas contra los miembros de la unidad. Se realizaban reuniones mensuales de los mandos de las diferentes unidades (que podían ser llamados a dar una rendición de cuentas de los resultados), representantes de Fiscalías, personal de seguridad escolar y otras agencias externas involucradas en actividades policiales, generando así un trabajo en equipo para la resolución de problemas. Se cumplimentaba un informe formal de estos datos para el Alcalde, y una parte de los datos e índices se ofrecían al público a través de su inclusión en el informe de gestión del Alcalde, que se realizaban cuatro meses después del año fiscal para ofrecer datos comparativos. Este proceso permitía evaluar la efectividad y modificar actuaciones cuando fuera necesario.

Sherman es el fundador del concepto de *evidence-based policing (EBP)*. La vigilancia basada en la evidencia científica es un sistema de trabajo policial que permite implementar pautas y evaluar agencias, unidades y agentes de policía, y sugiere que se realicen pautas proactivas para llevar a la práctica la evidencia de la investigación

realizada (Sherman et al, 1989; Sherman, 1998). A finales de la década de 1980, Sherman descubrió que existían puntos críticos de delincuencia, mostrando en una investigación experimental junto a David Weisburd y Tony Bouza los efectos de prevención del delito de la patrulla policial dirigida en lugares de alta criminalidad, que fueron llamados *hot spot*. Demostró que la prevención es posible si se incide en estos puntos calientes que han sido detectados previamente. El modelo de *EBP* se comenzó a implantar en 2010 en el Reino Unido, extendiéndose posteriormente a Australia, Canadá y Estados Unidos.

Tal y como hemos visto, los modelos de policía han ido derivando cada vez más hacia modelos de proximidad y se han ido desarrollando y adaptando a los cambios sociales, políticos y tecnológicos, tomando diversas formas en función de las necesidades de una sociedad en constante cambio.

En España, en 1999 se puso en marcha el *Programa Policía 2000* (Dirección General de la Policía, 2000) por parte del Cuerpo Nacional de Policía con un enfoque comunitario, pero no obtuvo los resultados positivos esperados. Este programa, impulsado por el gobierno del Partido Popular, se puso en marcha en seis grandes ciudades, entre ellas Barcelona, con el objetivo de incidir en los delitos que provocaban mayor alarma social. Si bien un informe realizado en el año 2000 por la Dirección general de la Policía ofrecía una disminución significativa de la delincuencia de un 11,24% en noviembre (incluyendo una encuesta del CIS en la que en septiembre del año 2000 la percepción de inseguridad había disminuido de un quinto a un sexto lugar), las estadísticas tres años más tarde indicaban que la criminalidad había aumentado por encima de la media (10,52%) en cuatro de estas ciudades, especialmente en los delitos contra los que se actuaba de forma preferente.

En Cataluña, con la asunción de las competencias en seguridad y el despliegue del Cos de Mossos d'Esquadra en el año 1994, en las últimas décadas se han incorporado las *Oficines de Relació amb la Comunitat (ORC)* y los grupos de proximidad. La realidad numérica de efectivos del cuerpo y sus competencias específicas hace que las relaciones con la comunidad no se basen en un patrullaje extensivo, sino en las redes establecidas a través de la *ORC* con otros cuerpos policiales (especialmente las Policías Locales), el tejido asociativo, entidades, instituciones, comerciantes, centros educativos y comunidades religiosas, y se basan en una proximidad orientada a los problemas (*POP*). Trabajan, así como gestores de problemas de la seguridad.

A pesar de los intentos de fomentar la policía de proximidad tanto a nivel estatal como a nivel comunitario, es la Policía Local la más próxima a la ciudadanía, ya que dispone de un mayor conocimiento del territorio y del tejido social, y mantiene un mayor contacto en el ámbito local. Los efectivos de las plantillas locales son el personal más estable dentro de los cuerpos policiales que intervienen en un municipio, y esto permite un mayor contacto y conocimiento de las diferentes problemáticas detectadas a nivel local, siendo imprescindibles y complementarias con el resto de los cuerpos y fuerzas de seguridad del estado. Es también la policía que dispone de mayor información a la hora de diseñar estrategias preventivas locales.

En la ciudad de Badalona tradicionalmente, tal y como se hacía en el resto del estado, entre los años 50 y 80 del siglo XX imperó un modelo puramente reactivo y donde el policía se distanciaba del ciudadano. En los años 80 se desarrolló el modelo "*Community policing*" (Trojanowicz y Bucqueroux, 1998) a través de la "*policía de barrio*", buscando una cercanía con el ciudadano, estableciéndose un despliegue territorial a pie e introduciendo la planificación a través de indicadores, cubriéndose barrios de forma

extensiva. Este despliegue extensivo de agentes a pie en el territorio redujo de forma efectiva la sensación de inseguridad y supuso un intento de dar un nuevo enfoque a la policía local, con una relación directa con el ciudadano, estableciendo una relación amable y cercana.

El nuevo sistema resultaba muy caro, ya que demandaba un mayor número de agentes para poder establecer esa relación directa con el ciudadano, agravándose la situación a raíz de la crisis de los años 90 del siglo XX, cuando además la plantilla de la Guardia Urbana se vio reducida a dos tercios del total de efectivos, volviendo nuevamente a un modelo puramente reactivo de demanda inmediata-respuesta.

Posteriormente, a partir del año 2000, se intentó implementar una proximidad dirigida mediante motocicletas de pequeña cilindrada, que permitía una mayor cobertura del territorio por parte de un menor número de agentes.

El municipio de Badalona a partir del año 2000, con la incorporación de un nuevo jefe de la Guardia Urbana, intentó incorporar una visión proactiva de la labor policial. La gestión del riesgo de una forma integral (teniendo en cuenta tanto la seguridad objetiva como la subjetiva) es desde entonces el objetivo de la dirección de la Guardia Urbana, bajo parámetros de pensamiento estratégico (Fernández, 2014), en un modelo que denominará “proximidad estratégica”. Esta necesidad de implantar un modelo de proximidad (que se había comenzado a implementar parcialmente en la primera década del año 2000 y se vio interrumpida entre los años 2011 y 2015) coincide con los objetivos de la dirección política entre los años 2015 y 2018. Se trata, en palabras del Superintendente de la Guardia Urbana y de acuerdo con el mandato político del momento, de trabajar desde una visión finalista en la resolución de los problemas que surgen como demandas ciudadanas

y que se centran en la prevención situacional, buscando fórmulas que permitan evitar situaciones de riesgo y que comprenden ámbitos como el urbanístico o el medio ambiente en la gestión de la sensación de seguridad entre los ciudadanos. El gobierno municipal añadió la necesidad de incorporar la participación y la corresponsabilidad ciudadana en el diseño de estrategias adecuadas en la búsqueda de un concepto más global de seguridad y no únicamente restringido al ámbito policial.

El concepto de seguridad local en el momento del inicio de la presente investigación va mucho más allá de como tradicionalmente se había concebido, y se hizo necesaria la visualización del policía de barrio, fomentando una relación directa y cordial, recabando a su vez las demandas y la información necesaria, y fomentando la cohesión ciudadana, provocando con su presencia no solamente una sensación de seguridad entre los ciudadanos, sino una imagen policial de cercanía, que incidiese en su actuación en las demandas no únicamente en cuanto a infracciones penales o normativas a nivel administrativo, sino en cuanto a la gestión de pequeñas demandas ciudadanas que mejorasen la convivencia, buscando implicar al mismo tiempo a todo el tejido social en la resolución de conflictos, actuando de forma proactiva.

Cabe señalar que existen proyectos anteriores de elaboración de políticas de seguridad en algunos municipios basados en la prevención y en la proactividad, que en algunos casos se habían realizado con buenos resultados y con la aceptación de buena parte de la ciudadanía, pero sin la intervención de ésta, y sin que previamente se hiciese un estudio riguroso y bajo parámetros científicos en los ámbitos de la criminología o la sociología.

Las nuevas formas de gobierno abrieron un campo experimental en el ámbito de la seguridad que es necesario analizar desde el inicio del proceso para poder tener

rigurosidad científica en el análisis de los resultados, porque contra lo que tradicionalmente se ha hecho en este ámbito, es necesario que las percepciones ciudadanas se construyan en base a realidades, y no a la inversa, evitando de este modo instrumentalizaciones políticas o mediáticas que generen una falsa sensación de inseguridad o de seguridad. No obstante, se ha de tener presente que la percepción ciudadana constituye una realidad más allá de los datos criminológicos, de las estadísticas delincuenciales, y que es precisa una intervención en el ámbito de la seguridad combatiendo preventivamente aquellos aspectos que generan inseguridad entre los ciudadanos, generando de este modo una mayor percepción de seguridad.

El proceso iniciado tras las elecciones de mayo del año 2015 en la ciudad de Badalona, con un gobierno municipal representativo de lo que ocurrió en muchas ciudades españolas, donde nuevas formaciones políticas que surgieron de los cambios reivindicativos de la ciudadanía que se iniciaron con el movimiento *15M*, se aliaron para acabar gobernando bajo criterios que se alejaban de las formas de gobernar que habían imperado en España tras la transición, se analiza y evalúa en la presente tesis.

Tal y como he indicado al inicio de este capítulo, es necesario seguir criterios científicos en la elaboración de políticas de seguridad pública local, y la presente investigación pretende contribuir a la mejora de estas políticas con rigor científicos, con un análisis riguroso del estudio de caso analizado y con la difusión de los resultados que permitan una mejora en el conocimiento y debate público, y la posibilidad de transferibilidad.

El objetivo de la investigación es el análisis de la gestión de una nueva forma de entender la seguridad bajo el marco teórico de la democracia deliberativa, con la inclusión de procesos participativos abiertos a la ciudadanía regidos por actos deliberativos y acciones

comunicativas, y con la inclusión de la voz de la ciudadanía en todo el proceso a través de la creación de espacios dialógicos creados para ello.

### **2.3. Aspectos Criminológicos**

Dado que se pretende utilizar una base científica y rigurosa en cuanto a la elaboración de las políticas públicas de seguridad local, reviso e incido en el estado de la cuestión en aspectos criminológicos y de política criminal.

Redondo (2009) afirma que entre las tendencias más extendidas en las últimas décadas está la de intentar resolver problemas de comportamiento y conflictos sociales recurriendo a la vigilancia, el control y el castigo. El autor, coincidiendo con la visión de los miembros del gobierno municipal de Badalona entre los años 2015 y 2018, aboga por una defensa del mantenimiento de un clima de tolerancia, humanidad y civismo en cuanto al control de la infracción y del delito, como oposición a una *Tolerancia cero* en estos ámbitos. Para ello propone un uso prudente y civilizado de los conocimientos científicos con el objetivo de enfrentar las infracciones penales y normativas, sustituyendo un modelo punitivo por un modelo socializador, ya que, en palabras del autor “Las medidas del control punitivo resultan aversivas y suponen un caldo de cultivo que exacerban los problemas y conflictos, mientras que los procesos proactivos de socialización, educación y apoyo social suponen el mejor método de integración en la sociedad.” (Redondo, 2009, p. 34)

Señala una desproporción que califica de “intolerante” del control punitivo, ya que una exageración lleva a una dinámica de acción-reacción, en la que una infracción magnificada y convertida en escándalo provoca una alarma que se contrarresta con un endurecimiento de los controles y castigos que, si bien son políticamente correctos, no



son defendibles desde un punto de vista científico, tal y como avalan Garland (2005), Díez Ripollés (2007) y García-Pablos (2014).

Díez Ripollés (2007) señala un sector de la población claramente perjudicada por una sociedad punitiva, como son los jóvenes, inmigrantes y minorías sociales, pero también colectivos y agentes sociales como cuerpos expertos en justicia, en ejecución penitenciaria, asistencia social y psicológica, pequeños empresarios afectados por una imagen de inseguridad, o asociaciones activas en materia de marginación social, medio ambiente, pacifistas o del tercer mundo.

Algunos de los barrios de Badalona se ajustan a lo que Shaw y McKay (1942) describieron en la *Teoría de la escuela de Chicago* como áreas desorganizadas, caracterizadas por ser zonas de transición, con un alto porcentaje de población migrante y de reciente llegada a los barrios, una gran heterogeneidad cultural, con rentas muy bajas, y que padecen en mayor medida que el resto de la ciudad problemas sociales, como deterioro físico, absentismo escolar o delincuencia adulta. Un ejemplo de estos barrios son el de Sant Roc y Artigues, donde el gobierno anterior había centrado buena parte de su política de seguridad caracterizada por su contundencia y centrada en una labor principalmente reactiva por parte de la Guardia Urbana, con la creación de una unidad de intervención específica en temas de seguridad ciudadana y de intervención inmediata, la creación de una comisaría con el objetivo de crear sensación de vigilancia policial permanente en estos barrios, inspecciones frecuentes de locales y clausura de los mismos, restricción de horarios en establecimientos de zonas de un barrio determinado con una gran diversidad de origen, etc.

Estos barrios y las políticas aplicadas en los mismos en los últimos años antes del cambio de gobierno municipal estarían inmersos en la *Teoría de la categorización social* (Tajfel, et al, 1971), la *teoría de la identidad social* (Tajfel y Turner, 1986), o la *Teoría del etiquetamiento* (Becker, 1963). Al mismo tiempo se ajusta a la *Teoría de la desorganización social* (Sampson, 2001), cuando el autor afirma que la desorganización social no implica que en una comunidad o en un barrio exista el caos, sino que, al contrario, pueden encontrarse perfectamente organizados. Este concepto está estrechamente relacionado con el concepto de coproducción de seguridad y el control social informal. Ambos son elementos que el gobierno municipal señala que son determinantes en la nueva gestión de la seguridad que diseñan para su aplicación. Se busca así implicar a la sociedad civil en la coproducción de seguridad.

Hasta ese momento la administración pública había establecido estrategias tomando a los demás actores como objeto de estudio y tratamiento. En el plano policial, en cambio, no se detectaba un gran problema criminológico en estos barrios, y no se ha tenido en cuenta que el verdadero problema subyace en el tejido social y en su incapacidad para integrar a todas las partes sin necesidad de una posición ganadora y ventajista (sobre todo por parte de la administración). Deben crearse por tanto estructuras colaborativas donde las partes representadas (organismos oficiales y la sociedad civil) se encuentren al mismo nivel. Y debe ser la administración pública quien impulse estas nuevas estructuras y garantice a los diferentes actores igualdad en la participación. Este parece ser el proyecto que intenta desempeñar el gobierno municipal entre los años 2015 y 2018 en la ciudad de Badalona. Seguir y analizar ese proceso ha sido el eje investigación llevada a cabo.

La sociedad actual tiene cada vez más una ciudadanía diversa y plural. Este hecho ha creado nuevas demandas y necesidades en la gestión de la convivencia, objetivo prioritario para generar sensación de seguridad en los ciudadanos.

En contra de la visión puramente represiva de la policía, donde en ocasiones los medios de comunicación y determinados estamentos de la sociedad civil han revestido de un halo de impunidad a los cuerpos policiales, hay que señalar la normativa internacional y nacional dirigida específicamente a los servicios policiales, y donde se incide de forma específica en la gestión de la diversidad. Algunas de esta normativa a destacar son el *Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* (1979), la *Declaración sobre la Policía del Consejo de Europa* y la *Recomendación General 11 de la ECRI* (Consejo de Europa, 1979)<sup>10</sup>. La *Carta de Rotterdam* (1996) es el principal marco de referencia europeo donde se recogen los principios básicos de las prácticas policiales en una sociedad multicultural, pero otros reglamentos inciden muy especialmente en la gestión de la diversidad, como el *Manifiesto por la gestión policial de la diversidad*<sup>11</sup> (Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad, 2010).

Tras una revisión adecuada de la literatura científica que pone de manifiesto el déficit existente en cuanto a la gestión de la seguridad pública local a través de actos dialógicos, jornadas participativas y bajo los parámetros de la democracia deliberativa, se hace

---

<sup>10</sup> “El funcionario de policía ha de recibir una formación general y profesional profunda, antes y durante su Servicio, así como una enseñanza apropiada en materia de problemas sociales, de libertades públicas, de derechos humanos, principalmente en lo que respecta al Convenio Europeo de Derechos humanos”.

<sup>11</sup> Presentado el 10 de junio del 2010 en la Sede de la *Fundación Secretariado Gitano*, en Vallecas, Madrid, y configurado por los miembros de la *Plataforma de la Gestión policial por la diversidad* (Unión Nacional de Jefes y Directivos de Policía Local (Unijepol), la *Fundación Secretariado Gitano*, la *Fundación Pluralismo y convivencia*, la *Open Society Justice Initiative* y *Amnistía Internacional* –como observadora-

necesario un estudio riguroso de estas nuevas formas de gestionar la seguridad que llene el vacío actual.

#### **2.4. Gobernanza Democrática en Materia de Seguridad**

No se pueden desligar los movimientos sociales, como el del llamado *15M*, y los modelos de democracia participativa y deliberativa, de una revisión de los criterios de gobernanza. Paralelamente a la constitución de nuevas formas de gobierno en muchas ciudades españolas, como en el caso de Badalona, se reclamaba un sistema de seguridad urbana que adoptase nuevas formas de gobernanza, como quedó de manifiesto en el *Fórum español para la prevención y la seguridad urbana -FEPSU-*, llevado a cabo en Barcelona el 26 de enero de 2016.

Se ha considerado oportuno hacer mención a las conclusiones que se expusieron en el FEPSU en el año 2016, que coinciden en el tiempo con la celebración de las Jornadas de Seguridad de Badalona (enero de 2016) para que se entienda mejor la demanda existente en materia de prevención y seguridad urbana, y como estas demandas se ajustan a modelos policiales de proximidad, cuya labor es principalmente preventiva y se centra en favorecer la convivencia y el civismo.

En consonancia con los cambios sociales y políticos que se produjeron en la época en que se inició esta investigación, el FEPSU presentó el documento base de la 3ª conferencia estratégica bajo el título de *La prevención y seguridad urbana como bien y derecho compartido: enfoques ante una nueva gobernanza*. En él se pusieron de relieve las principales tesis y criterios de actuación sobre prevención y seguridad urbana del FEPSU, y señalaba el inicio de una nueva gobernanza caracterizada por una concepción de la ciudad como patrimonio común de la ciudadanía, promoviendo el compromiso y la

colaboración de la sociedad civil y los sectores más importantes de la ciudadanía, y donde los movimientos urbanos son los protagonistas del cambio.

La gobernanza democrática implica una modificación de los objetivos de las políticas públicas, de su planteamiento organizativo y del desarrollo de su implementación, fortaleciéndose el tercer sector (movimientos sociales defensores y promotores de derechos de la ciudadanía, espacios de ayuda mutua y economía solidaria) y entendiendo la ciudad como una construcción colectiva orientada hacia objetivos relacionados con el bien común (Pascual i Esteve, 2011).

Tal y como cita el documento base, se fortalece la gestión relacional en una nueva gobernanza democrática cuyas principales características en el ámbito de la prevención y la seguridad son la gestión de las interdependencias entre diferentes actores y sectores sociales, construyendo respuestas compartidas en la necesidad de crear una cultura de seguridad inclusiva y no defensiva, que sea común a todas las áreas de la administración local.

De este modo, las políticas de seguridad ciudadana y bienestar social dan prioridad a los aspectos preventivos y de anticipación sobre los correctivos o reparadores, dejando de entenderse la seguridad como una protección del individuo para entenderse como un bien público de construcción compartida por el conjunto de la ciudadanía. La prevención se organiza articulando acciones y recursos del tejido social, con el sector público y los ayuntamientos, y la convivencia es clave para reducir los sentimientos de inseguridad ciudadana. El documento base afirma que la convivencia debe entenderse como una actitud ciudadana de respeto a los demás, al entorno físico y bienes públicos, y favorecer la comunicación y el encuentro entre personas diferentes.

Es en el ámbito local donde la convivencia basada en el pluralismo y la diferencia puede favorecerse mediante políticas de seguridad inclusivas, concibiendo la seguridad ciudadana como algo unitario donde la inclusión sea el marco de referencia democrático mediante la prevención.

El documento recoge las dimensiones clave para el desarrollo de buenas prácticas en el nuevo enfoque de la prevención y la seguridad y en la colaboración entre el ayuntamiento, el tercer sector y los movimientos vecinales:

- Prestaciones en beneficio de la comunidad como instrumento educativo y preventivo. Los ayuntamientos son el nivel de gobierno más adecuado para la realización de los mismos y para la gestión de la convivencia.
- Favorecer actitudes cívicas que fortalecen la democracia. La colaboración del Ayuntamiento con el tercer sector es la clave para aumentar la participación y compromiso ciudadano en la acción cívica.
- Fortalecimiento de la convivencia, que favorece la disminución de conflictos y la percepción de inseguridad, específicamente en cuanto a convivencia intercultural, reduciendo las posibilidades de segregación o conflictividad violenta, estableciendo como prioridad la resolución pacífica de conflictos en colaboración entre ayuntamientos, tercer sector y los movimientos vecinales.
- La prevención y disminución de riesgos en el consumo de drogodependencias.
- Afrontar la violencia de género y familiar mediante la prevención y el apoderamiento de las mujeres, y la atención y reinserción de las víctimas.
- Instrumentos de nueva gobernanza para gestionar nuevos desafíos en la prevención y seguridad.

Queda claro, por tanto, que la comunidad se constituye en un elemento clave, y que su participación fortalece la democracia y facilita la convivencia y las actitudes cívicas. Esto permite a su vez una disminución de los conflictos y de la percepción de inseguridad, favoreciendo la integración y la resolución pacífica de conflictos. Interviene a su vez en la prevención y disminución de riesgos para colectivos especialmente vulnerables y ante determinados problemas sociales.

La seguridad, entendida como un concepto global, no puede ser ajena a estas demandas y a las evidencias científicas. La revisión de los conceptos tradicionales de gobernanza está en consonancia con las nuevas demandas políticas y sociales, y permiten una adaptación a las necesidades actuales, donde la ciudadanía a través de la participación tenga un papel predominante y conjunto con la administración pública.

El modelo policial que más se ajusta a estas demandas, es un modelo de proximidad, en cuanto se centra en la prevención, en favorecer actitudes cívicas, fortalecer la convivencia, favorecer la disminución de conflictos y la percepción de inseguridad.

# **CAPÍTULO 3**

## **METODOLOGÍA**



### **3.1. Introducción**

En la presente investigación se utiliza la metodología cualitativa para realizar un estudio de caso. Algunos autores (Yin, 2009) consideran que es el método más adecuado para temas considerados “nuevos”, examinando e indagando sobre un fenómeno contemporáneo en un entorno real. La metodología utilizada es la comunicativa (Gómez, et al, 2006), que es la más adecuada para la presente investigación, ya que se centra en la inclusión de actos deliberativos y participativos en materia de seguridad. La inclusión de las voces de la ciudadanía en un plano de igualdad con la administración hace que esta metodología sea la que permite profundizar más en las relaciones dialógicas establecidas entre administración y ciudadanía.

El estudio de caso se centra en la elaboración e implementación de la política de seguridad pública local en la ciudad de Badalona bajo parámetros de la democracia deliberativa, participativa y radical, basada en actos dialógicos (Habermas, 2010) y donde la participación ciudadana es uno de los elementos claves.

El presente capítulo se estructura en cinco apartados: en el apartado 3.1. se explican la hipótesis y objetivos de la investigación; en el apartado 3.2. se explica la metodología comunicativa, que es la utilizada en la presente investigación; en el apartado 3.3. se explica el estudio de caso en cuanto a la elaboración de una política de seguridad dialógica en la ciudad de Badalona y se describen las técnicas utilizadas para la recogida de información de acuerdo a los objetivos, detallando las técnicas de análisis de la información y el análisis de la información; en el apartado 3.4. se describen las cuestiones éticas relativas a la investigación.

### 3.2. Hipótesis y Objetivos de la Tesis

La hipótesis principal del trabajo de investigación es la siguiente:

Es posible la elaboración de políticas de seguridad local a partir de la creación de espacios dialógicos y bajo los parámetros de la democracia participativa y deliberativa. Estos procesos permiten la estructuración de un concepto de seguridad amplio, no restringido únicamente al ámbito policial, y que incluye la participación ciudadana y la inclusión de voces diversas.

A partir de la hipótesis planteada el objetivo es analizar a través del estudio de caso de la ciudad de Badalona el proceso participativo en la elaboración de políticas de la seguridad pública local y la construcción de proyectos de prevención y de intervención a través de evidencias científicas, donde se han generado espacios de diálogo con la inclusión de voces diversas y la incorporación de voces nuevas. Tras este análisis el objetivo principal es determinar cuáles son los factores reales que pueden llevar a desarrollar políticas de seguridad local con base científica, con la participación ciudadana y mediante la inclusión de voces de diferentes tipos de agentes en un diálogo igualitario.

A partir de este objetivo general, los objetivos específicos son los siguientes:

1. Determinar los medios necesarios (recursos y procesos) para la elaboración y aplicación de políticas de seguridad dialógica efectivas.

Para ello se analizará la política de seguridad pública local en la ciudad de Badalona entre los años 2015 y 2018, incluyendo las mesas específicas en materia de seguridad abiertas a la participación ciudadana, la reestructuración de la

Guardia Urbana y la elaboración del Plan director de la Guardia Urbana, el Plan de actuación municipal (PAM) en materia de seguridad y el Plan director de Seguridad. Incluye la incorporación de la perspectiva de la desigualdad de género en el ámbito de la seguridad.

2. Realizar un análisis sociológico y criminológico que muestre la posibilidad de crear relaciones estables con la ciudadanía, con una estructura de colaboración impulsada por la administración pública.
3. Identificar la existencia de componentes transformadores que permiten la elaboración de políticas de seguridad local dialógicas a través de procesos participativos y la inclusión de voces diversas, y la posibilidad de transferibilidad a otros municipios.
4. Analizar de qué modo es posible articular una vía socializadora con la participación ciudadana, transformando las relaciones de poder en relaciones dialógicas.

### Cuadro número 1: objetivos de la investigación

<b>Objetivo principal</b>	Determinar factores para el desarrollo de políticas de seguridad local con base científica y la participación ciudadana
<b>Objetivo específico 1</b>	Determinar los medios necesarios para la elaboración de políticas de seguridad dialógica efectivas.
<b>Objetivo específico 2</b>	Realizar un análisis sociológico y criminológico con rigor científico que muestre la posibilidad de crear relaciones estables con la ciudadanía, con una estructura de colaboración impulsada por la administración pública
<b>Objetivo específico 3</b>	Identificar la existencia de componentes transformadores que permiten la elaboración de políticas de seguridad local dialógicas a través de procesos participativos y la inclusión de voces diversas, y la posibilidad de transferibilidad a otros municipios
<b>Objetivo específico 4</b>	Analizar de cómo es posible articular una vía socializadora con la participación ciudadana transformando las relaciones de poder en relaciones dialógicas.

### 3.3. Metodología Comunicativa

La metodología de trabajo utilizada es la metodología cualitativa, ya que es la que más se ajusta a los objetivos de la investigación.

Para una mayor comprensión e interpretación de la realidad social objeto de la investigación y no únicamente la descripción o la explicación, se ha utilizado una metodología con una orientación comunicativa (Habermas, 2010; Gómez, Latorre et al, 2006; Gómez, Puigvert et al, 2011; Pulido et al, 2014), caracterizada por una orientación dialógica y ampliamente reconocida por su potencial transformador (Sordé y Mertens, 2014), la cual permite identificar las dimensiones exclusoras y transformadoras de la investigación bajo los criterios de credibilidad, transferibilidad, dependencia y confirmabilidad. Esta metodología busca la transformación social, y permite realizar el

análisis de la investigación buscando las barreras que impiden la transformación (dimensiones exclusoras) y permite así mismo identificar las vías para la superación (dimensiones transformadoras). Estas dimensiones están presentes en el análisis comunicativo, por lo que su identificación permitirá la concreción de las acciones superadoras.

En base a los postulados de la metodología comunicativa se ha utilizado la racionalidad comunicativa para mantener un diálogo igualitario con las personas entrevistadas, así como con las personas participantes en el grupo de discusión comunicativo, estableciendo un plano de igualdad a nivel epistemológico con las personas que han participado en la investigación, y con ausencia de jerarquía interpretativa. Con el fin de lograr un conocimiento más objetivo de la realidad, se han puesto en común las diferentes interpretaciones individuales (conocimiento dialógico) (Flecha, 1997, 1999).

La metodología comunicativa tiene una orientación transformadora, por lo cual es la más adecuada para aplicar a la presente investigación. Se pretende un estudio que tenga como impacto una transformación en la elaboración, planificación y desarrollo de políticas de seguridad pública local, a través de la interacción de los diferentes actores que son participantes en la sociedad civil, incorporando relaciones dialógicas y escenarios participativos estables con dichos actores. Es a través de estos agentes sociales que se podrán obtener evidencias científicas, más allá de elaborar un diagnóstico, generando conocimiento científico que permita transformar la realidad investigada, identificando los elemento exclusores y los elementos transformadores, orientando la investigación a la realización de políticas públicas en materia de seguridad local que sean transformadoras y que incorporen aspectos dialógicos y participativos como eje central para su elaboración.

La metodología comunicativa orienta la investigación hacia el impacto social, tal y como ha demostrado el proyecto IMPACT-EV (Flecha, 2014-2017) del séptimo Programa Marco de la Comisión Europea, el cual ha desarrollado un sistema de control, seguimiento e identificación con el objetivo de evaluar el impacto social de las investigaciones europeas en ciencias sociales y humanidades. Esta metodología se ha utilizado en investigaciones nacionales e internacionales dentro de los Programas Marco de Investigación Europea y en proyectos de los Planes I+D+I, donde ha quedado debidamente demostrada su capacidad transformadora en diferentes investigaciones.

En consonancia a las demandas actuales de los gobiernos y de la sociedad se utilizan criterios científicos en la investigación que permiten lograr un impacto social de relevancia, mostrando cómo los resultados avalados científicamente suponen una mejora para toda la ciudadanía (Aiello et al, 2020). La introducción de la ciencia en la elaboración de políticas públicas de seguridad local permite la obtención de resultados que mejoran el conocimiento y el debate público y que ofrecen la posibilidad de transferibilidad.

En el siguiente apartado se explica la metodología utilizada, el estudio de caso, en tanto se trata del estudio de un caso concreto, el del diseño e implementación de un modelo de seguridad concreto e innovador en la ciudad de Badalona.

### **3.4. Estudio de caso**

La presente investigación se centra en un estudio de caso que, de acuerdo con Stake (2005), permite abarcar la complejidad y particularidad del objeto de estudio. En este caso se investiga la elaboración de la política de seguridad pública en la ciudad de Badalona (2015-2018). La complejidad radica en que se trató de un proceso novedoso, en cuanto que se desarrolló un proceso participativo con la creación de espacios

dialógicos abiertos a la ciudadanía, con el fin de recoger sus demandas y en base a estas demandas diseñar el modelo de seguridad.

El estudio de caso es planteado por autores como Yin (2003) como una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real (p.10). En este caso, el diseño para el estudio del caso presentado recoge las tres tipologías señaladas por el autor: exploratorio, descriptivo y explicativo (Yin, 2003).

Lijphart (1971) señala que la ventaja de este método de estudio consiste en que focalizar en un único caso puede contribuir a establecer proposiciones generales con el fin de construir teoría. El presente estudio de caso sería lo que el autor denomina “generador de hipótesis”, con el propósito de desarrollar generalizaciones teóricas en un área donde todavía no existe teoría.

Elegí este caso por la singularidad que presentaba. En el momento del inicio de la investigación, se trataba de un proceso novedoso en el ámbito de la seguridad pública local, en consonancia con los cambios que se produjeron en los gobiernos municipales en muchas ciudades de España a raíz de las elecciones municipales del año 2015, y que tienen su origen en el llamado movimiento del *15M* (2011).

La investigación se centra en la seguridad pública local motivada en gran parte por mi conocimiento como profesional de este ámbito como policía local desde el año 1991. Esto me ha permitido tener una perspectiva propia muy amplia en el ámbito de la seguridad dentro del ámbito local con otros equipos de gobierno municipales, siendo observadora y ejecutora de las diferentes políticas de seguridad local durante casi 30 años de servicio. He podido seguir todo el proceso de forma exhaustiva no únicamente por mi actividad profesional, sino porque desde el principio y a petición mía con objeto de la elaboración

de la presente tesis, la entonces alcaldesa facilitó desde el primer momento mi incorporación en todos los foros organizativos en el ámbito de la seguridad, con lo que he podido recopilar una información muy amplia y minuciosa de todo el proceso. Mi acogida como investigadora desde el primer momento, y como profesional con una larga trayectoria, han sido factores claves en la recopilación de toda la información incluida en la tesis.

Mediante la presente investigación se analiza el proceso participativo en la elaboración de la política de seguridad pública local en Badalona, que cuenta con la participación de la sociedad civil y de expertos para lograr un análisis con rigor científico de la realidad. Dicho análisis permitirá aislar los estereotipos o intereses electoralistas que pueden incidir en la realidad.

En primer lugar, se realiza el análisis descriptivo del proceso de elaboración de la política de seguridad pública local en la ciudad de Badalona, el cual comprende las jornadas participativas en materia de seguridad, la reestructuración de la Guardia Urbana con la inclusión de la elaboración de un plan director de la Guardia Urbana, la elaboración del plan de actuación municipal -PAM- de seguridad, la elaboración del plan director de seguridad, la implementación de la política en materia de seguridad elaborada y el análisis de sus resultados.

En segundo lugar, se trata de una investigación exploratoria en cuanto que se lleva a cabo sobre un tema desconocido. La exploración ha permitido obtener nuevos datos y elementos que permiten formular con mayor precisión las preguntas de investigación a través del análisis de los espacios dialógicos creados, las entrevistas realizadas y la información recogida en el grupo de discusión comunicativo.



En tercer lugar, se trata de una investigación explicativa en cuanto se busca el establecimiento de relaciones causa-efecto. Se da respuesta a la pregunta de investigación, en cuanto se muestra la posibilidad de crear políticas de seguridad pública local con la creación de espacios dialógicos y la participación ciudadana.

Se contribuye con una serie de recomendaciones políticas y organizativas en el ámbito policial y social para la elaboración de políticas de seguridad efectivas, mediante su difusión y con el consiguiente impacto social.

Siguiendo los postulados de Yin (2003), he establecido unidades de análisis ajustadas a los objetivos específicos de la investigación, lo que llevó a determinar que la unidad de análisis era en primer lugar las demandas recogidas en las mesas sectoriales de seguridad abiertas a la ciudadanía, ya que suponen el punto de partida de la elaboración del modelo de seguridad. Las conclusiones se han desarrollado a partir del análisis de la información obtenida de diferentes fuentes, tal y como se detalla a continuación.

### 3.4.1. Técnicas de Recogida de Datos

Las técnicas utilizadas para poder cumplir con los objetivos específicos de la presente investigación se recogen en el cuadro número 2.

**Cuadro número 2: Técnicas recogida de información de acuerdo a los objetivos**

	<b>Objetivo específico</b>	<b>Técnica de recogida de información</b>
1	Análisis descriptivo de la elaboración de la política de seguridad local	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Análisis documental</li> <li>✓ Observación no participante</li> <li>✓ Observación participante</li> <li>✓ Entrevistas en profundidad</li> <li>✓ Diario de campo</li> </ul>
2	Análisis sociológico y criminológico que fomente la generación de relaciones estables entre ciudadanía y administración en materia de seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Observación participante</li> <li>✓ Observación no participante</li> <li>✓ Grupo de discusión comunicativo de usuarios</li> <li>✓ Diario de campo</li> </ul>
3	Identificación de componentes transformadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Diario de campo</li> <li>✓ Observación participante</li> <li>✓ Observación no participante</li> <li>✓ Grupo de discusión comunicativo</li> <li>✓ Entrevistas semiestructuradas a expertos e interesados</li> </ul>
4	Análisis de procesos dialógicos en materia de seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Diario de campo</li> <li>✓ Grupo de discusión comunicativo</li> <li>✓ Entrevistas semiestructuradas a expertos e interesados</li> <li>✓ Observación participante</li> <li>✓ Observación no participante</li> </ul>

1. Para el análisis descriptivo de la elaboración de la política de seguridad local en la ciudad de Badalona se han utilizado técnicas tanto de observación no participante (en el caso de las Jornadas participativas y previamente las mesas sectoriales en materia de seguridad) como la observación participante en el diseño y la ejecución del nuevo modelo policial. Al ser miembro de la Guardia Urbana participé en todo el proceso de reestructuración, e intervine en la elaboración del plan director de la Guardia Urbana, en el Plan de Actuación Municipal -PAM- de seguridad, en el PAM feminista y posteriormente en el grupo de trabajo para la elaboración de plan director de seguridad.

2. Para realizar un análisis sociológico y criminológico que permite generar relaciones estables, con una estructura de colaboración impulsada por la administración pública y establecer un marco teórico adecuado, se ha llevado a cabo un análisis minucioso con rigurosidad científica de todo el proceso de investigación que permite determinar las potencialidades y limitaciones, concretando los aspectos que hacen posible establecer los elementos transformadores, a través de la observación participante en las mesas sectoriales de seguridad, la observación participante en reuniones dialógicas con expertos, interesados y usuarios, y del grupo de discusión comunicativo.

3. Para la identificación de componentes transformadores a través de la creación de espacios dialógicos la metodología utilizada será el diario de campo llevado a cabo durante el tiempo que dura la investigación, la observación participante en las reuniones dialógicas y las entrevistas semiestructuradas a actores claves del proceso (expertos e interesados), así como el grupo de discusión comunicativo formado por ciudadanos, que han permitido identificar elementos excluyentes (que generan barreras) y transformadores (que permiten superar desigualdades).

4. El modo en que a través del gobierno municipal se articula una intervención socializadora, la participación por parte de la ciudadanía en este proceso y la percepción de esta sobre los resultados, son aspectos importantes analizados que permiten visualizar la efectividad de las medidas aplicadas y detectar las limitaciones en la elaboración de políticas de seguridad bajo parámetros de la democracia deliberativa. Con el objetivo de mostrar la transferibilidad del modelo, se analiza el proceso dialógico de implementación de políticas de seguridad que permite generar relaciones estables y la creación de una estructura de colaboración adecuada entre administración y ciudadanía. Las técnicas utilizadas para dar respuesta a este objetivo será el diario de campo donde se ha ido recogiendo de forma cronológica y detallada toda la información relativa al proceso.

Se han utilizado diferentes técnicas cualitativas de orientación comunicativa para dar respuesta a los diferentes objetivos de la investigación. En esta sección se detallan más las técnicas de recogida de información utilizadas descritas anteriormente.

**Cuadro número 3: Recopilación de Técnicas de Recogida de Información. Detalle**

Objetivos específicos	Técnica	Perfil	Número técnicas
1	Análisis documental	Reseñado en bibliografía	
1, 2, 3, 4	Observación participante	-Elaboración del Plan de Actuación Municipal de seguridad.	4
		-Aplicación del modelo de proximidad. (entre los años 2015 y 2018)*	4
		-Elaboración del plan director de seguridad de la Policía.	3
		-Diagnóstico para la elaboración del plan director de seguridad del Ayuntamiento. -Reuniones dialógicas con vecinos	2
1, 2, 3, 4	Observación no participante	-Mesas de seguridad abiertas a la ciudadanía.	5
		-Sesiones de preparación de jornadas de seguridad.	4
1, 3	Entrevistas en profundidad	-Expertos	4
		-Interesados	4
2, 4	Grupo de discusión comunicativo	-Cinco participantes en las mesas sectoriales	1
1, 2, 3, 4	Diario de campo	Durante todo el proceso de investigación	

\*Como profesional de la policía he trabajado en la unidad de proximidad, eje central del gobierno municipal en cuanto al modelo policial a implantar, durante todo el periodo que abarca la presente investigación.

### ***1. Análisis documental***

Para responder a los objetivos de la tesis realicé una búsqueda y revisión de investigaciones realizadas sobre la temática analizada. Previamente había realizado el marco teórico de las denominadas *democracia radical*, *participativa* y *deliberativa*, así

como en la creación de espacios dialógicos, centrándome en los autores más representativos y relacionándolo con los actos comunicativos de Habermas (2011), ya que la elaboración de la política de seguridad local se enmarcaba en este contexto, en consonancia con el gobierno del momento, por lo que era preciso definir claramente el mismo.

El análisis documental se ha llevado a cabo para desarrollar los puntos que hacen referencia a los antecedentes de modelos de seguridad, a los aspectos criminológicos relacionados con la investigación y a la gobernanza democrática en materia de seguridad. Para ello se han consultado diversas fuentes que están reseñadas en la bibliografía, principalmente literatura científica y artículos académicos.

Es importante señalar la escasez de producción científica sobre procesos participativos y espacios dialógicos en la elaboración de políticas de seguridad, por lo que para la elaboración del marco teórico me he centrado básicamente en enmarcar el contexto político con el que se identifica el gobierno municipal a través de diversa literatura científica de los principales autores de la democracia radical, deliberativa y participativa, y por otro lado en la creación de espacios dialógicos y la participación ciudadana. Se han conjugado ambos elementos relacionándolos entre sí para enmarcar la investigación adecuadamente, dada la práctica inexistencia de artículos científicos relativos a procesos participativos en materia de seguridad específicamente.

La bibliografía utilizada se ha seleccionado en función de su relación al objeto de estudio, su relevancia y el impacto. Se ha obtenido de las bases de datos académicas, principalmente de aquellas avaladas por la comunidad científica internacional –JCR-ISI,

Web Science, Scopus-, y ha sido ampliada a través de estas bases de datos académicos en función de las necesidades detectadas durante el proceso de investigación.

El periodo de búsqueda no se ha limitado en el inicio y comprende hasta el año 2020. Las palabras utilizadas son en castellano y en inglés, y se centraron principalmente en la búsqueda de los conceptos “democracia deliberativa, democracia radical, democracia participativa, políticas de seguridad pública local, procesos participativos, espacios dialógicos”.

Los artículos y libros seleccionados se depositaron en el gestor bibliográfico Mendeley principalmente y también en el Google académico.

## ***2. Diario de campo***

Durante todo el periodo que comprende la investigación, de forma paralela al gobierno municipal entre 2015 y 2018, tomé anotaciones periódicas y detalladas de las reuniones y procesos dialógicos más relevantes llevados a cabo y que tienen relación con el ámbito de la seguridad y específicamente con procesos participativos y dialógicos.

Mi actividad profesional como policía en la ciudad de Badalona me permitió ser una observadora privilegiada de todo el proceso descrito, en algunos casos dentro de mi actividad profesional y en otros como observadora de los diferentes foros y del desarrollo de las diferentes etapas en la elaboración de la política de seguridad descrita, así como ejecutora del modelo policial de seguridad. De todo ello tomé notas de forma minuciosa y cronológica.

En todos y cada uno de los foros en los que participé dejé clara mi profesión por un lado y mi labor investigadora por el otro, atribuyéndome el rol de observadora participante o no participante en función de lo que entendía debía mantenerse al margen de mi actividad

profesional para que los datos recogidos fueran completamente objetivos y no estuvieran influenciados por mi profesión, garantizando así un mayor rigor científico en la investigación. Únicamente en aquellos casos en los que se pedía mi intervención como profesional de la policía (por ejemplo, para contribuir a la elaboración del plan director de la Guardia Urbana), y yo entendía que no influía específicamente en la información recogida, he participado de forma directa y he hecho aportaciones propias, lo cual queda reflejado debidamente en el diario de campo elaborado durante todo el proceso.

El diario de campo ha sido fundamental en la presente investigación, dada la gran cantidad de datos recogidos en los diferentes procesos llevados a cabo, reuniones en las que he participado y distintos foros relacionados con el ámbito de la seguridad. Me ha permitido disponer de toda la información de forma detallada y cronológicamente recopilada.

### ***3. Observación no participante***

Asistí en calidad de observadora a las mesas sectoriales en materia de seguridad, a las reuniones de preparación de las jornadas de seguridad y a la celebración de dichas jornadas, que fueron la fase más importante de todo el proceso, al constituir el punto de partida de la elaboración de un modelo de seguridad dialógico y no centrado en el ámbito policial. Se llevó a cabo un seguimiento de la elaboración de la política de seguridad a través de las diferentes mesas sectoriales (educación, espacios públicos, grandes eventos y autoprotección, género y juventud). La descripción de todo este proceso está ampliamente desarrollada en el apartado 2 del capítulo 4, ya que son el eje sobre el que se estructuró inicialmente la presente investigación y fue a partir de ese proceso cuando comenzó la articulación de una política de seguridad pública local que por primera vez



no se centraba en la policía, sino que ésta conformaba un elemento más en la elaboración de dicha política.

En calidad de observadora no participante durante todo el proceso de las reuniones de preparación previas a las jornadas de seguridad y de las diferentes mesas sectoriales abiertas a la ciudadanía en materia de seguridad, los diferentes participantes fueron informados previamente de mi presencia en calidad de investigadora y con el objeto de la realización de la presente tesis. Desde el inicio tuvieron conocimiento de mi profesión como policía en Badalona, pero aclaré que mi presencia y los datos recogidos eran exclusivamente en calidad de investigadora. Estas reuniones no fueron grabadas, y los datos recopilados fueron recogidos por mí en el diario de campo.

#### ***4. Observación participante***

Como miembro de la Guardia Urbana de Badalona participé como profesional de la policía en el proceso de implementación de la política de seguridad aplicada entre los años 2015 y 2018 (durante todo el periodo del gobierno municipal hasta su cese).

Participé en la elaboración del programa *Model de seguretat ciutadana*, en el *Plan de actuación municipal –PAM- de seguridad*, y en el *Plan director de la Guardia Urbana*.

El amplio conocimiento de la profesión policial desde mi ingreso en el cuerpo de la Guardia Urbana en el año 1991 me permitió detectar este proceso como algo completamente innovador en materia de políticas de seguridad. Mi posición como investigadora ha sido privilegiada, por un lado, dada mi profesión como policía en Badalona, y por otro, en cuanto se me facilitó el acceso como investigadora durante todo el proceso y en todos los foros relativos al ámbito de la seguridad. La información

recopilada ha sido tan amplia y minuciosa, que he debido hacer un esfuerzo importante de concreción de dicha información.

Estuve presente en las reuniones en materia de seguridad, disponiendo de registros narrativos de la forma más exacta posible, tomando anotaciones de las diferentes intervenciones de los participantes.

Se incluye en el capítulo de análisis la información recogida en tres reuniones dialógicas en materia de seguridad como un ejemplo de la creación de espacios dialógicos del gobierno municipal en materia de seguridad, con la participación de la policía, y con el fin de incluir las experiencias desarrolladas con la creación de espacios dialógicos diversos con la participación de expertos, interesados y usuarios.

La reunión de **expertos** cuyo análisis se ha incluido en la investigación se llevó a cabo a propuesta del coordinador de alcaldía y estuvo liderada por el consultor externo contratado por el Ayuntamiento para realizar un diagnóstico de la situación actual a nivel de administración con el fin elaborar adecuadamente un Plan Director de Seguridad a partir de ese diagnóstico previo. Contó con un total de ocho participantes de diferentes áreas del ayuntamiento: Guardia Urbana, vía pública, educación, juventud, mediación y género. Las personas presentes tenían en algunos casos puestos de responsabilidad dentro del departamento, pero en otros casos eran trabajadores de base, porque el objetivo era recoger una información amplia, transversal entre departamentos y homogénea a nivel de los diferentes cargos.

La reunión de **interesados** se convocó de forma urgente a petición de diversos representantes vecinales por un problema de percepción de inseguridad a nivel de barrio,

y estuvieron presentes la alcaldesa, diversos mandos policiales (de la Guardia Urbana y de *Mossos d'Esquadra*) y numerosos representantes de asociaciones vecinales.

La reunión de **usuarios** se convocó a petición del coordinador de un distrito (cargo político) y asistieron varios vecinos y representantes vecinales, agentes cívicos y mandos policiales de proximidad de la Guardia Urbana, debido a las quejas recibidas de varios vecinos en cuanto a percepción de inseguridad en una zona concreta.

Las tres reuniones son ejemplos dialógicos en la elaboración de un plan de actuación municipal, en el tratamiento de una problemática determinada y en una reunión de seguimiento en la que se involucra la ciudadanía para coproducir seguridad, respectivamente.

En el caso de estas tres reuniones no se detallan los perfiles de las personas participantes, ya que a las tres reuniones acudí como profesional de la policía, y recogí notas en el diario de campo. Suponen una aportación importante para la investigación como ejemplos dialógicos de gestión de la seguridad. Puesto que asistí como policía a esas reuniones, y como parte de mi labor profesional, no informé en este caso a los participantes de mi investigación, aunque anoté los aspectos más relevantes de las tres reuniones como parte de mi trabajo de campo. Para respetar el anonimato de los participantes, no concreto sus perfiles, y señalo únicamente los cargos que ocupaban dichas personas, ya que es relevante para la tesis.

En la primera de las reuniones, la de expertos, los participantes son identificados por sus cargos en la administración (cuadro 4):

#### Cuadro número 4:

##### Perfiles de las personas participantes en la reunión dialógica de expertos

DEPARTAMENTO	CARGO	IDENTIFICACIÓN
Guardia Urbana	Mando policial	EXP1
Guardia Urbana	Mando policial	EXP2
Guardia Urbana	Mando policial	EXP3
Guardia Urbana	Agente	EXP4
Vía pública	Técnico	EXP5
Educación	Técnico	EXP6
Juventud	Trabajador del área	EXP7
Mediación	Mediadora	EXP8
Género	Técnica de igualdad	EXP9

En la reunión de interesados participaron varios representantes vecinales, el coordinador del distrito (que es el más poblado de Badalona y que está constituido por los barrios Sant Joan de Llefià, Sant Mori de Llefià, Sant Antoni de Llefià y La Salut), mandos policiales y representantes de diferentes asociaciones de vecinos. También asistieron diversos vecinos a título particular, que no están incluidos en el cuadro. Los perfiles de los participantes se recogen en el cuadro número 5.

**Cuadro número 5:****Perfiles de las personas participantes en la reunión dialógica de interesados**

DEPARTAMENTO	CARGO	IDENTIFICACIÓN
Ayuntamiento	Alcaldesa Regidora seguridad	INT1
Ayuntamiento	Coordinador Distrito	INT2
Ayuntamiento	Técnico Distrito	INT3
Guardia Urbana	Mando policial	EXP1
Guardia Urbana	Mando policial	EXP2
Guardia Urbana	Mando policial	EXP3
Mossos d'esquadra	Mando policial	EXP10
Mossos d'esquadra	Mando policial	EXP11
Asociación de vecinos	Barrio 1	RV1
Asociación de vecinos	Barrio 2	RV2
Asociación de vecinos	Barrio 3	RV3
Asociación de vecinos	Barrio 4	RV4
Asociación de vecinos	Barrio 5	RV5
Asociación de vecinos	Barrio 6	RV6

Tanto en este cuadro como en el siguiente, si bien se nombra como “departamento” la primera de las columnas, es una forma de señalar al organismo que representa específicamente cada una de las personas participantes.

Los perfiles de las personas participantes en la reunión dialógica de usuarios se detallan en el cuadro número 6.

**Cuadro número 6:**

**Perfiles de las personas participantes en la reunión dialógica de usuarios.**

DEPARTAMENTO	CARGO	IDENTIFICACIÓN
Ayuntamiento	Coordinador Distrito	INT2
Ayuntamiento	Técnico Distrito	INT3
Guardia Urbana	Mando policial	EXP2
Guardia Urbana	Mando policial	EXP3
Ayuntamiento	Agente comunitario	EXP12
Asociación de vecinos	Barrio 4	RV4
Asociación de vecinos	Barrio 5	RV5

Además de las personas recogidas en el cuadro, asistieron ocho vecinos que son identificados del 1 al 8 para distinguir las diferentes aportaciones que realizaron.

**5. Entrevistas semiestructuradas**

Entrevistas realizadas a diferentes actores claves del proceso de elaboración y/o de la implementación de la política de seguridad y de los procesos participativos (expertos). Se realizaron un total de ocho entrevistas: cuatro a profesionales relacionados con el ámbito de la seguridad y cuatro entrevistas a interesados (stakeholders).

Se incluyeron preguntas específicas en las entrevistas realizadas sobre la perspectiva de género introducida por el gobierno municipal, lo que me permitió detectar los elementos transformadores introducidos y analizar la información recopilada para dar respuestas a este apartado.

**Cuadro número 7: Perfiles de las personas entrevistadas**

Código participante	Cargo	Género	Edad	Perfil profesional	Perfil académico	Ámbito de intervención
EXP1	Jefe de policía	Hombre	Entre 55 y 60	Superintendente de la Guardia Urbana	Sociología	Policía Local
EXP2	Coordinador de seguridad	Hombre	Entre 55 y 60 años	Técnico del Ayuntamiento	Antropología	Seguridad
EXP3	Consultor externo*1	Hombre	Entre 60 y 65 años	Jurista y profesor universitario	Derecho Sociología	Universidad Autónoma de Barcelona
EXP4	Sargento	Hombre	Entre 45 y 50 años	Sargento de la Guardia Urbana	Criminología Sociología	Policía Local
INT1	Alcaldesa 2015-2018	Mujer	Entre 55 y 60	Profesora de secundaria	Magisterio Pedagoga	Policía Local
INT2	Coordinador de alcaldía	Hombre	Entre 45 y 50 años	Profesor universitario	Polítologo	Ajuntament de Badalona
INT3	Secretaria de alcaldía*2	Mujer	Entre 60 y 65 años	Profesora de educación especial	Pedagoga	Ajuntament de Badalona
INT4	Alcalde 2018	Hombre	Entre 40 y 45 años	Funcionario del Ayuntamiento de Badalona	Relaciones laborales y ciencias del trabajo	Ajuntament de Badalona

\*1 Responsable externo de la elaboración del plan director de seguridad

\*2 Coordinadora en el proceso participativo en materia de seguridad

Se realizaron un total de ocho entrevistas semiestructuradas, cuatro a personas expertas y cuatro a interesados. El tiempo de duración de las entrevistas osciló entre los 30 minutos y 1 hora y se realizaron entre los meses de marzo y septiembre de 2019. Las preguntas eran abiertas y respetando las dinámicas propias de la metodología comunicativa (anexo 1).

Todas las entrevistas se realizaron en los lugares escogidos por los entrevistados (en algunos casos el despacho oficial) en un plano de igualdad, con ausencia de jerarquía entre entrevistados y entrevistadora. En función de las respuestas se incluyeron otras preguntas relacionadas para aclarar las explicaciones dadas a las preguntas marco planteadas, estableciendo un diálogo igualitario entre entrevistado y entrevistadora.

Como profesional de la policía en la Guardia Urbana de Badalona, y como observadora participante y no participante tanto en la elaboración del marco teórico de la política de seguridad a aplicar como en la aplicación del modelo de seguridad, la labor interpretativa con ausencia de jerarquía permitió que las entrevistas se llevasen a cabo en un marco no encorsetado y se realizaron bajo parámetros de actos dialógicos. Ser conocedora en profundidad de todos los aspectos tratados en las entrevistas a nivel profesional me permitió una mayor flexibilidad en el diálogo que se estableció con las personas entrevistadas, con el objetivo de profundizar en la información recabada a través de las preguntas formuladas.

Se estableció con los entrevistados y entrevistadas un diálogo que partió de las preguntas incluidas en el anexo 1, pero que en función de las respuestas, y dado el conocimiento propio como profesional del ámbito de la seguridad pública local en el municipio objeto de la investigación, pude profundizar en determinados aspectos expuestos en las respuestas, y recabar una mayor información para poder realizar un análisis riguroso y ajustado a los objetivos de la presente tesis.

#### ***6. Grupo de discusión comunicativo***

Como fase final del trabajo de campo en el proceso de investigación organicé en octubre del año 2019 un grupo de discusión comunicativo con el objetivo de contrastar la



investigación con los conocimientos y opiniones de los participantes de las mesas sectoriales en materia de seguridad.

Los grupos de discusión comunicativos (Gómez, Latorre et al., 2006) están formados por grupos naturales de personas. En el caso de la presente investigación las personas participantes se seleccionaron en función de tres criterios: haber estado presentes en alguna de las distintas mesas participativas, estar estrechamente vinculados en la ciudad al tejido asociativo con una larga trayectoria anterior al gobierno de aquel momento, y por último, ser vecinos de Badalona, y por tanto, receptores de las diferentes políticas de seguridad local.

Los participantes en el grupo de discusión en algún caso hicieron las funciones de coordinadores de las diferentes mesas sectoriales y en otros casos fueron ellos mismos los que expusieron las conclusiones en las jornadas de seguridad. El grupo de discusión estuvo formado por las siguientes personas:

### Cuadro número 8:

#### Perfiles de las personas participantes en el grupo de discusión comunicativo

GRUPO DE DISCUSIÓN						
Código participante	Pseudónimo	Género	Edad	Perfil profesional	Perfil académico	Ámbito de intervención
USU1	Paula	Mujer	Entre 50-55	Profesora	Magisterio	Educación
USU2	Sergio	Hombre	Entre 50-55	Técnico municipal Protección civil	Técnico en prevención riesgos labor.	Auto protección
USU3	Raquel	Mujer	Entre 55-60	Presidenta de la Federación de mujeres	Estudios secundarios	Mujeres
USU4	Pedro	Hombre	Entre 50-55	Profesor	Magisterio	Espacio público
USU5	Nadia	Mujer	Entre 25-30	Trabajadora social	Graduado social	Juventud

Se ha utilizado un pseudónimo para identificar a los participantes y en el análisis de los resultados diferenciarlos de las personas participantes en las tres reuniones dialógicas analizadas incluidas en la investigación (expertos, interesados y usuarios).

El grupo de discusión comunicativo se llevó a cabo en la última fase del trabajo de campo, en el mes de octubre de 2019, cuando ya había pasado más de un año desde el cambio de gobierno municipal. La selección de las personas participantes se hizo, como se ha mencionado anteriormente, en base a tres criterios: su participación (en algunos casos como coordinador/a) en alguna de las mesas específicas de seguridad, que viviesen en la ciudad de Badalona (en distintos barrios, para ofrecer una visión más amplia) y estar vinculados al tejido asociativo de Badalona.

En el grupo de discusión se fomentó un diálogo igualitario, favoreciendo la participación de todas las personas que lo formaban. Antes de iniciar la reunión, expliqué detalladamente cuál era el objetivo de la investigación, proponiendo una dinámica de funcionamiento que fue acordada por todos los participantes. El objetivo era obtener información sobre las diferentes experiencias de los participantes durante y después de la celebración de las mesas participativas y de las jornadas de seguridad, recoger sus percepciones acerca de la aplicación posterior de las conclusiones obtenidas en dichas mesas, y finalmente, contrastar los resultados obtenidos hasta el momento con las fases de investigación que ya se habían desarrollado.

El interés investigador en los participantes que formaron parte del Grupo de Discusión Comunicativo fue recabar información del proceso participativo en materia de seguridad no sólo como personas participantes en las mesas y en las jornadas, sino como vecinos de Badalona que fueron receptores de la política de seguridad, y que al estar relacionados con el tejido asociativo se relacionaban con otros vecinos que a su vez habían sido receptores de esa política y del proceso participativo previo, y por tanto, receptores de las percepciones, necesidades, demandas y opiniones de otros vecinos de la ciudad.

En el análisis de los resultados se consideró conveniente contrastar las opiniones de los participantes en el grupo de discusión comunicativo con las opiniones de los expertos y del grupo de interés.

### **3.4.2. Técnicas de Análisis de Información**

En este apartado se detallan las técnicas de análisis de la información.

De acuerdo a los postulados de la metodología comunicativa (Gómez, Latorre et al, 2006) y en función de las diferentes técnicas empleadas, he utilizado para el análisis de la

información técnicas de transcripción, codificación, agrupación, descripción e interpretación de la información.

Para el análisis de la información recabada mediante técnicas cualitativas, he dado una especial relevancia a la categorización de la información, de modo que la obtención de resultados se ajusta a los objetivos o/y hipótesis de la investigación.

La inclusión de las voces de los sujetos investigados a lo largo de todo el proceso de investigación es uno de los principios básicos de la metodología comunicativa. Este diálogo sirve para identificar elementos exclusores y transformadores. Estos elementos serán los que generan barreras o los que superan desigualdades. Se ha analizado la validez externa del estudio, incluyendo la posibilidad de transferir los resultados.

De acuerdo a los postulados de la metodología comunicativa (Gómez, Latorre et al, 2006) se ha elaborado un cuadro de análisis mediante para identificar los componentes exclusores y transformadores a partir de la información recogida. La dimensión exclusora hace referencia a relaciones, creencias, barreras estructurales, dificultades y otros elementos que dificultan o impiden la transformación. La dimensión transformadora se refiere a todos aquellos elementos e interacciones detectadas que permiten elaborar propuestas para superar las dificultades o inconvenientes detectados durante el proceso.

La identificación de aspectos exclusores y transformadores permite elaborar propuestas de acciones superadoras con el objetivo de establecer marcos dialógicos estables entre ciudadanía y administración para la elaboración, el desarrollo y la revisión de políticas de seguridad local basadas en la creación de espacios dialógicos y de coproducción de seguridad, donde la policía esté integrada dentro de un concepto amplio de seguridad.

Para el análisis se ha utilizado el siguiente cuadro de análisis, con las categorías y subcategorías que se detallan:

**Cuadro número 9: Cuadro de análisis de la información**

CATEGORÍAS	MEDIOS		ESPACIOS DE DIALOGO		INCLUSIÓN DE VOCES DIVERSAS		POLÍTICA DE SEGURIDAD DIALÓGICA	
	recursos	procesos	internos	externos	perspectiva de género	acciones participativas	articulación	implementación
EXCLUSORA	1	2	3	4	5	6	7	8
TRANSFORMADORA	9	10	11	12	13	14	15	16

Las categorías de los análisis se han elaborado con el objetivo de dar respuesta a los objetivos específicos. Las categorías y subcategorías de análisis utilizadas son las siguientes:

- **Categoría *medios*** se corresponde con el objetivo 1.1. y refiere a los recursos y procesos de la administración para llevar a cabo una política de seguridad elaborada a partir de procesos participativos y relaciones dialógicas, y que incluye un modelo policial de proximidad. Sin unos recursos adecuados no es posible llevar a cabo estrategias efectivas. Incluye dos subcategorías de análisis:
  - *Recursos*: Hace referencia a las personas implicadas y a los medios humanos y materiales de que se dispone para llevar a cabo los diferentes proyectos y ejecutar la política de seguridad. Recoge la información sobre los recursos disponibles y los destinados al modelo de seguridad.
  - *Procesos*: Se refiere a la articulación de espacios dialógicos que facilitaron hacer efectiva la interacción ciudadana con la administración con el fin de elaborar un modelo de seguridad a partir de estas interacciones.

- **Categoría *espacios de diálogo*:** Se corresponde con el objetivo 1.2 y se refiere a aquellos foros participativos que incorporan aspectos sociológicos y criminológicos con rigor científico y que permiten generar relaciones estables y con una estructura de colaboración impulsada por la administración pública. Incluye aquellas reuniones que permitieron establecer planos de igualdad con la ciudadanía, y donde la policía era un elemento más dentro de un concepto de seguridad amplio, con la intervención transversal de otros departamentos. Tiene dos subcategorías:
  - *Interna:* Se refiere a las relaciones mantenidas entre diferentes actores de la administración, basándose en el trabajo transversal entre diferentes departamentos y partenariado.
  - *Externa:* Se refiere a las relaciones mantenidas entre la administración y la ciudadanía (incluyendo también entidades y asociaciones).
  
- **Categoría *inclusión de voces diversas*:** Se corresponde con el objetivo 1.3 y describe los espacios dialógicos y las jornadas participativas que se desarrollaron, y que han permitido establecer las bases para la elaboración de políticas de seguridad local. Está dividida en dos subcategorías:
  - *Perspectiva de género:* Se refiere a la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración de políticas de seguridad, tanto desde una perspectiva interna como externa. Se aplicó una mirada transversal durante todo el proceso.
  - *Acciones participativas:* Se refiere a los procesos participativos llevados a cabo, específicamente a las mesas participativas y a las jornadas de seguridad.

- **Categoría política de seguridad dialógica:** Se corresponde con el objetivo 1.4 y se centra en el análisis del proceso dialógico y en el objetivo de articular una vía socializadora. Se analiza la implementación del modelo de seguridad que se pretendía establecer. Se divide en dos subcategorías:
  - *Articulación:* Se refiere al proceso de elaboración de los diferentes proyectos en materia de seguridad, tanto a nivel interno como a nivel externo.
  - *Implementación:* Se refiere la implementación efectiva de los procesos articulados y a la percepción de la efectividad de dichos procesos, tanto desde un eje interno como externo.

### 3.5. Cuestiones Éticas

En la presente investigación he seguido los estándares éticos internacionales para garantizar la calidad y excelencia del estudio durante el proceso de investigación y después de su finalización.

He seguido los códigos éticos internacionales establecidos por la Comisión Europea (2018) con el objetivo de alcanzar la excelencia académica. He facilitado documentos con el consentimiento informado a las personas participantes, incluyendo los elementos éticos esenciales en la investigación según lo establecido por las Naciones Unidas al respecto (1966).

He seguido los criterios éticos del Consejo Superior de investigaciones científicas (CSIC). La presente investigación sigue principios éticos que contribuyen al avance del conocimiento, la comprensión y mejora de la condición humana y el progreso de la sociedad. La investigación sigue la observancia y promoción de principios éticos y deontológicos que inspiran y garantizan la praxis rigurosa y responsable en cuanto al

propósito de la investigación, la fiabilidad de los resultados, la metodología, el registro de datos y resultados, su difusión y la autoría.

Del mismo modo he tenido en cuenta el Código ético de la Asociación Internacional de Sociología (2001), protegiendo el bienestar de los grupos e individuos con los que he trabajado, manteniendo una actitud imparcial y reconociendo el carácter relativo y provisional de la investigación.

Todas las personas entrevistadas y todos los participantes en el grupo de discusión comunicativo fueron previamente informados con detalle del objeto de la entrevista, y de que la entrevista sería grabada y posteriormente transcrita, incluyendo partes de la transcripción en la tesis, firmando el consentimiento informado. Utilicé un tipo de documento común considerado por la Comisión Europea como adecuado para investigaciones, incluyendo las ciencias sociales (2013). En el consentimiento se les facilitó los datos de la investigadora (mail y teléfono) por si quisieran contactar. Al inicio de las entrevistas y del grupo de discusión se les explicó el objeto de la investigación y se resolvieron las dudas planteadas al respecto.

Todas las personas participantes son mayores de edad y han participado voluntariamente.

Teniendo en cuenta que las entrevistas fueron realizadas a personas con un cargo técnico o político en el Ayuntamiento, han sido identificados por su cargo público y no por su nombre o por un pseudónimo. El identificarlos por cargo técnico o profesional que ocupan facilita la comprensión de las diferentes manifestaciones en el análisis de las entrevistas.

En el caso de las intervenciones incluidas que pertenecen a las personas participantes en las reuniones de expertos, interesados y usuarios, se han utilizado códigos que garantizan el anonimato.



En el caso del grupo de discusión comunicativo se ha identificado a los participantes con pseudónimos para garantizar el anonimato y diferenciarlos de los participantes en las reuniones dialógicas de expertos, interesados y usuarios.

# **CAPÍTULO 4**

## **RESULTADOS 1**

### **EL PROCESO DIALÓGICO DEL DESARROLLO DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD MUNICIPAL:**

#### **EL CASO DE LA CIUDAD DE BADALONA (2015-2018)**

## **4.1. Introducción**

En este capítulo se presenta el análisis de los resultados cualitativos obtenidos en la investigación. Mediante la descripción y análisis del estudio de caso, se obtiene la información detallada de todo el proceso municipal en materia de seguridad pública local realizado durante el periodo comprendido entre los años 2015 y 2018 en la ciudad de Badalona. Se trata de un análisis descriptivo del proceso, y recoge la información necesaria a partir de la cual se estructuran parte de los resultados, los cuales se ajustan al cuadro de análisis (cuadro número 9, apartado 3.4.2.), y que serán complementados en el capítulo 5.

Para entenderse el desarrollo, se ha de tener en cuenta que el diseño del modelo de seguridad tuvo como base las aportaciones ciudadanas recogidas en las cinco mesas participativas en materia de seguridad que se llevaron a cabo al inicio del proceso y que se describen y analizan en el apartado 4.2.2. y cuyas conclusiones se expusieron en las jornadas de seguridad analizadas en el apartado 4.2.3. Es a través de la información recogida en esas mesas participativas que se comenzó a estructurar el modelo de seguridad pública local en Badalona, y las propuestas recogidas influyeron en el diseño y desarrollo del resto de procesos articulados, los cuales se analizan en los distintos subapartados del punto 4.3.

En el cuadro número 10 se recogen los diferentes procesos de elaboración del modelo de seguridad, con el fin de facilitar la comprensión.

**Cuadro número 10: Proceso de elaboración del modelo de seguridad.**

Entre noviembre de 2015 y enero de 2016 se llevaron a cabo cinco mesas participativas abiertas a la ciudadanía con el fin de recopilar las demandas ciudadanas en materia de seguridad y tras ese diagnóstico utilizar las conclusiones recogidas para la elaboración de un modelo de seguridad. Las demandas recogidas en las mesas fueron expuestas en unas jornadas de seguridad llevadas a cabo en enero de 2016.

La información obtenida en estas mesas fueron la base para la elaboración de los diferentes procesos en materia de seguridad: Plan Director de la Guardia Urbana

(noviembre 2016), Plan de Actuación Municipal (mayo 2017) y el Plan Director de Seguridad del Ayuntamiento (2018 y que no se llegó a completar debido a la moción de censura que supuso un cambio de gobierno municipal).

Con el análisis del estudio de caso se cumple el objetivo principal, que es describir el proceso de la elaboración de la política de seguridad local y poder determinar los factores necesarios para el desarrollo de políticas de seguridad pública local con una base científica y la inclusión de la participación ciudadana.

El contexto que dio inicio a este proceso se produjo con el cambio de gobierno municipal. Tras el cambio de alcaldía en Badalona como resultado de las elecciones municipales en mayo del año 2015, el nuevo gobierno formado por la coalición de *Guanyem Badalona en Comú*, *Esquerra Republicana* (ERC) e *Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa* (ICV-EUIA), anunció su intención de gobernar bajo los parámetros de lo que los nuevos gobernantes definieron como una democracia radical (Mouffe, 1999; Wright, 2011) y participativa (Held, 2001), donde el pueblo ostentase el poder de cambio y transformación, optando por un modelo de seguridad más próximo como resultado de las necesidades de la ciudad y de sus habitantes. A pesar de que los nuevos gobernantes decían moverse en parámetros de la democracia radical y participativa, tal y como se ha descrito en el marco teórico, su forma de gestión se basó principalmente en las democracias deliberativas (Habermas, 1998; Gutmann, 2004; Cohen, 1997).

En palabras de la alcaldesa de Badalona<sup>12</sup> en diferentes foros (como el día institucional de la Guardia Urbana o en la presentación de las Jornadas de seguridad a la prensa) eran los ciudadanos quienes debían exponer el modelo de seguridad que deseaban para su

---

<sup>12</sup> Periodo comprendido entre los años 2015 y 2018.

ciudad a través de la elaboración de unas jornadas participativas basadas en la creación de espacios dialógicos (Habermas, 2010). A partir de aquí la intención era diseñar y llevar a cabo una nueva política de seguridad con el objetivo de implantar un modelo que diera respuesta a las demandas de la ciudadanía y que pudiera ser referente en otros municipios tras procesos similares.

La elaboración y posterior implementación del modelo de seguridad se articuló en cinco ejes diferenciados, que se describen cronológicamente según se llevaron a cabo:

1. Realización de cinco mesas específicas sobre diferentes ámbitos de la seguridad abiertas a la ciudadanía y cuyas conclusiones se expusieron en las jornadas de seguridad.
2. Reestructuración de la Guardia Urbana.
3. Elaboración de plan director de la Guardia Urbana.
4. Elaboración del plan de actuación municipal (PAM) de seguridad.
5. Elaboración de plan director de seguridad.

A continuación, se describen estos cinco ejes, incidiendo especialmente en la realización de las jornadas de seguridad, que supusieron el punto de partida de un nuevo modo de elaborar la política de seguridad local a través de la participación ciudadana. Las mesas participativas abiertas a la ciudadanía en las que se recogían las demandas en cuanto a seguridad, y que se expusieron en las jornadas, fueron el eje central sobre el que se estructuró el modelo de seguridad a implantar. Esta fase fue la primera que se llevó a cabo y se elaboró según lo previsto.

Los siguientes puntos desarrollados (reestructuración de la Guardia Urbana, elaboración del plan director de la Guardia Urbana, Plan de Actuación Municipal -PAM- de seguridad y Plan Director de Seguridad) se explican en los siguientes apartados del capítulo 4.

Es necesario contextualizar el marco que rodea a las jornadas participativas y que supusieron el punto de partida del modelo de seguridad, para poder profundizar en el análisis de los diferentes foros participativos abiertos a la ciudadanía, y cómo estos espacios dialógicos y de inclusión de voces diversas fueron el eje central de todo lo articulado posteriormente en el ámbito de la seguridad, configurando el diseño del modelo de seguridad.

Se incorpora a continuación un cuadro que permite visualizar la relación existente entre los espacios de diálogo creados y las características que definen el modelo de seguridad como resultado del proceso dialógico desarrollado.

**Cuadro número 11: Relación entre espacios dialógicos y el modelo de seguridad**

Espacios de diálogo	Fecha realización	Modelo de seguridad
Mesas sectoriales (educación, género, juventud, grandes eventos, espacios públicos)	noviembre 2015-enero 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración del modelo: participación ciudadana</li> </ul>
Jornadas de seguridad	enero 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelo radicalmente democrático</li> <li>- Necesidad de consenso con la ciudadanía</li> <li>- Ruptura de prejuicios policía-ciudadanía</li> <li>- Empoderamiento de la ciudadanía</li> <li>- Inclusión de políticas sociales y de igualdad</li> <li>- Creación de un consejo de seguridad</li> </ul>
Alcaldesa-coordinador de seguridad-jefe de la policía	noviembre 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelo policial de proximidad</li> <li>- Plan director de la Guardia Urbana</li> </ul>
Diferentes departamentos municipales	mayo 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan de Actuación Municipal de seguridad</li> </ul>
Responsable Plan Director de seguridad-representantes departamentos municipales	2018 – cambio de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan director de seguridad</li> </ul>



En el siguiente apartado se describen las mesas participativas de seguridad y las jornadas de seguridad donde se expusieron las demandas de seguridad recogidas en dichas mesas, así como las conclusiones de las mesas de debate sobre modelos de seguridad.

#### **4.2. Mesas Participativas y Jornadas de Seguridad**

El análisis de este apartado da respuesta al objetivo principal, en cuanto se identifican parte de los factores que permiten el diseño de políticas de seguridad pública local con la participación ciudadana y con base científica. También se da respuesta al objetivo específico 3, al identificar la existencia de componentes transformadores que permiten la elaboración de políticas de seguridad local dialógicas a partir del proceso participativo descrito, con la inclusión de voces diversas, y de la perspectiva de género.

Las jornadas de seguridad celebradas durante los días 22 y 23 de enero de 2016 se organizaron con el objetivo de ser un espacio donde exponer las diferentes demandas ciudadanas en materia de seguridad, al mismo tiempo que un foro donde debatir sobre diferentes modelos de seguridad. Lo que pretendió el gobierno municipal fue hacer copartícipe a la sociedad civil en el proceso de elaboración de un nuevo proyecto en consonancia con el nuevo gobierno municipal, bajo los parámetros de procesos participativos y deliberativos. Para ello se llevaron a cabo previamente a la celebración de las jornadas unas mesas sectoriales en materia de seguridad que fueron procesos participativos abiertos a la ciudadanía, exponiéndose durante las jornadas las conclusiones de esas mesas.

Las jornadas pretendían, por tanto, ser un espacio donde exponer las diferentes demandas ciudadanas recogidas previamente en las mesas participativas en materia de seguridad, al mismo tiempo que un foro donde debatir sobre diferentes modelos de seguridad.

Con el objetivo de elaborar la presente tesis hice una petición formal a la Alcaldesa de Badalona, solicitando participar como observadora durante todo el proceso de elaboración de las Jornadas de seguridad, recibiendo contestación por parte de ésta y accediendo a dicha petición e incluyéndome en la agenda de preparación de los actos en calidad de investigadora como observadora no participante.

Para explicar adecuadamente el proceso que derivó en la celebración de las jornadas de seguridad, se han incluido tres apartados diferenciados que relatan cronológicamente el proceso: la mesa de planificación de las jornadas, donde se decidían las estrategias de creación y desarrollo de espacios participativos creados para recoger las demandas ciudadanas en materia de seguridad y su posterior exposición en las jornadas; el desarrollo de las mesas específicas de seguridad; y el desarrollo de las jornadas de seguridad.

#### **4.2.1. Mesa de Planificación de las Jornadas**

En este apartado se describen y analizan las sesiones organizativas donde se acordó la dinámica de las mesas participativas y como se trazaría el diseño del modelo de seguridad a partir de las conclusiones obtenidas.

Previamente a la celebración de las jornadas se realizaron seis sesiones organizativas, presididas por la alcaldesa y con la participación de diferentes activistas sociales y personal técnico del Ayuntamiento que colaboraban en la organización y preparación del proceso participativo.

En la primera de esas sesiones la alcaldesa expuso su intención de iniciar el proceso participativo en materia de seguridad para cambiar el modelo anterior, e iniciar un nuevo modelo bajo parámetros de corresponsabilidad entre ciudadanía y Ayuntamiento, con la elaboración de políticas públicas conjuntas y con el objetivo de encontrar un modelo de

seguridad adecuado que diese respuesta a las demandas directas de la ciudadanía y de las diversas entidades sociales, y cuyo marco teórico era coincidente con formas de democracia participativa.

Para iniciar este proceso la alcaldesa, que había asumido directamente la gestión del área de seguridad ciudadana, propuso la realización de unas jornadas donde se presentasen las conclusiones de unas mesas participativas abiertas a la ciudadanía realizadas previamente y estructuradas en diferentes áreas. Como ideas iniciales a tratar propuso un concepto global de seguridad, con la inclusión de conceptos como diversidad, modelos de seguridad, entorno, Guardia Urbana, prevención, puntos negros, violencia de género, crisis de participación vecinal, diagnosis previa de la situación, empoderamiento de entidades y convivencia.

Durante esa primera fase y con el objetivo de establecer un nivel de transparencia máximo del proceso, los responsables políticos acordaron que, a parte de la doctoranda, se unieran dos observadores más (doctorandos también de la Universidad de Barcelona), que igualmente habían mostrado su interés en asistir como observadores. El objetivo era que los tres doctorandos siguieran el proceso de preparación y ejecución de las jornadas en calidad de observadores no participantes, para finalmente aportar su visión desde la objetividad de todo el proceso desarrollado una vez finalizado, y realizar una valoración final del mismo, detectando potencialidades y limitaciones. Se pretendía de este modo dar una mayor transparencia a todo el proceso y que se realizase un análisis riguroso del mismo.

Si bien el papel de la alcaldesa era el de impulsora de un nuevo modelo de seguridad a partir de procesos abiertos a la ciudadanía, su papel en las reuniones de preparación fue

coincidente con los parámetros de la metodología comunicativa (Gómez, Latorre et al, 2006; Soler y Flecha, 2010). Predominó en las reuniones de planificación un plano de igualdad con el resto de las personas que formaron parte de los actos preparatorios y donde intervinieron diferentes perfiles que incluía a personas voluntarias implicadas en el tejido social y cuya visión de la forma de gobernar y de gestionar la seguridad era coincidente con la visión de la alcaldesa, que fue una más en todo el proceso de elaboración, asistiendo a todas las reuniones y donde las opiniones de todos fueron respetadas y tenidas en cuenta, introduciendo cambios en diferentes aspectos de la planificación.

Sin embargo, como figura impulsora y representativa de todo el proceso, y al mismo tiempo de los nuevos modelos de gobiernos de izquierda y de un nuevo modo de entender la seguridad bajo criterios de gobernanza y de coproducción de seguridad, merece la pena detenerse en su valoración cuando afirmó: “Hemos superado los modelos: se ha de hacer un modelo” (alcaldesa). Si bien la democracia representativa implica que la ciudadanía cede el poder de decisión (en este caso en el ámbito de la seguridad) a sus representantes políticos, estos representantes priorizan unas acciones sobre otras, y así se hizo en la ciudad de Badalona, donde el gobierno decidió hacer política de seguridad de acuerdo a una base dialógica que la ciencia ya ha demostrado que funciona mejor que otro tipo de política o actuaciones en materia de seguridad. Con esta base dialógica se estructuró el modelo de seguridad.

El desarrollo de las reuniones organizativas de las jornadas siguió una metodología coincidente con la metodología comunicativa (Habermas, 2010; Gómez, Latorre et al, 2006), donde hubo un plano de igualdad entre los participantes. Todos los participantes en las reuniones organizativas formaban un grupo diverso (de entre 10 y 15 personas).

Algunos eran miembros del gobierno municipal -alcaldesa, coordinador de alcaldía, secretaria de alcaldía-, y otros eran representantes de la sociedad civil que colaboraban a título particular y que tenían en algún caso vinculación con entidades o asociaciones y compartían la visión del gobierno municipal en lo relativo a la coparticipación ciudadana. Las intervenciones de todos los asistentes se producían en un plano de igualdad, y sus propuestas eran consensuadas por todos los asistentes. No se establecieron relaciones de poder para hacer prevalecer las decisiones.

En las seis sesiones organizativas se acordó que el modelo de seguridad se establecería en base a las demandas recogidas en las mesas participativas. Debían ser los ciudadanos quienes expusieran sus demandas en materia de seguridad, que constituirían la diagnosis adecuada para elaborar el modelo de seguridad. La propia dinámica de esas reuniones organizativas marcó las dinámicas dialógicas que posteriormente se aplicarían en las mesas participativas, donde todos los participantes dialogaban en un plano de igualdad y tomaban decisiones consensuadas.

En el diario de campo se recogieron las aportaciones hechas por los diferentes componentes del grupo organizativo, cuyo análisis permitió identificar elementos transformadores al plantear y determinar las actuaciones necesarias para el diseño de políticas de seguridad pública local dialógicas y participativas.

Las personas presentes lideraron ese proceso y mostraron la posibilidad de creación de espacios de diálogo internos con capacidad transformadora.

En el siguiente apartado se describe el desarrollo de las mesas participativas donde se recogerían las demandas ciudadanas que supondrían el eje central del modelo de seguridad.

#### **4.2.2. Desarrollo de las Mesas Participativas**

La descripción de este apartado constituye el eje central de la investigación y el auténtico punto de partida, ya que se describen las cinco mesas participativas abiertas a la ciudadanía. Estos espacios dialógicos se crearon para realizar un diagnóstico de las necesidades y demandas por parte de la ciudadanía. Se desligó por primera vez a la policía del diseño de la política de seguridad pública local. Para diseñar el modelo de seguridad no se acudió a la recopilación de datos estadísticos delincuenciales, sino a las percepciones ciudadanas en cuanto a la seguridad y desde diferentes perspectivas, buscando el diseño de un modelo inclusivo y global.

En una segunda fase se inició todo un proceso de difusión del proyecto, haciendo llegar el argumentario a la sociedad civil. Se intentó situar de este modo el tema en la agenda pública, explicando a la población los contenidos básicos y la importancia que revestía todo el proceso. La difusión se realizó a través de diversos canales de comunicación, banners, correos electrónicos, notas de prensa, etc. Se debía poder contactar con todo el tejido asociativo de la ciudad.

Para dar respuesta a los objetivos del grupo organizativo descrito en el apartado anterior, se realizaron entre los meses de noviembre de 2015 y principios de enero de 2016 cinco mesas participativa en materia de seguridad desde perspectivas distintas: educación, autoprotección y grandes eventos, espacios públicos, género y juventud.

En dichas mesas, abiertas a la ciudadanía y a las entidades sociales, la asistencia de participantes osciló entre las doce y las quince personas, reuniéndose en diferentes centros cívicos de la ciudad en una única sesión para, a través de un diálogo igualitario, intentar extraer conclusiones sobre las necesidades ciudadanas en materia de seguridad.

Principalmente esas sesiones participativas contaron con la presencia de personas relacionadas con el tejido asociativo, y con un representante técnico del ayuntamiento que fue el encargado de levantar acta de la mesa, recogiendo las propuestas para mejorar aspectos de la seguridad o respecto a la sensación de seguridad desde los diferentes ámbitos que se trataban. El o la técnico del ayuntamiento, que en cada una de las mesas fue distinto y estaba relacionado con el ámbito específico de la mesa, antes de comenzar la sesión explicó cuál era el objetivo, limitándose básicamente a recoger en acta las diferentes aportaciones de los participantes en cuanto a las cuestiones planteadas, recogiendo las propuestas para mejorar aspectos de la seguridad o de la percepción de seguridad desde los diferentes ámbitos que se trataban.

A través del estudio del caso se ha constatado que la dinámica de las distintas mesas sectoriales se basaba en establecer relaciones dialógicas con el ciudadano a través de actos ilocucionarios, basados en la sinceridad y la búsqueda de consenso, y donde predominaban las interacciones dialógicas, exentas de cualquier tipo de coacción, coincidente con la metodología comunicativa (Habermas, 2000; Soler y Flecha, 2000). Es por este motivo que el planteamiento inicial fue que no hubiese presencia policial en ninguna de las mesas, y que el técnico del Ayuntamiento responsable de articular las mismas no interviniese más allá de la organización de la mesa y de explicar la dinámica de esta, haciendo de mero observador y recopilando las inquietudes ciudadanas en un acta que posteriormente fue trasladada a las Jornadas de seguridad para su exposición pública.

Únicamente en dos de las mesas participativas realizadas hubo presencia policial: la de espacios públicos y la de educación. En la mesa de espacios públicos estuvieron presentes representantes policiales tanto de los *Mossos d'Esquadra* como de la Guardia Urbana, y se pudo comprobar con respecto al resto de mesas sectoriales una mayor dificultad para

mantener una relación dialógica en un plano de igualdad, ya que alguno de los ciudadanos que participaba pasó a focalizar la seguridad al ámbito policial, y hubo una clara diferencia con respecto a las mesas de grandes eventos, de género o de juventud. La otra mesa donde hubo representación de Guardia Urbana fue en la de educación, donde se aprovechó el foro que habitualmente se mantenía con los representantes de los centros escolares y por este motivo asistieron los agentes encargados de dar educación vial, centrándose en el tema de los caminos escolares, si bien en este último caso se mantuvo la dinámica de una reunión dialógica, en un mismo plano de igualdad y sin focalizar la seguridad de la comunidad educativa en la policía.

A pesar de que el número de asistentes a las mesas participativas no fue elevado (oscilando entre las 12 y las 15 personas), las diferentes aportaciones que hicieron permitieron incorporar aspectos muy importantes a valorar con respecto a lo que generaba en la ciudadanía sensación de seguridad, incorporando dichas aportaciones al diseño del modelo de seguridad. Las necesidades y demandas de los diferentes colectivos, así como las propuestas de acción, fueron recogidos por la doctoranda en calidad de observadora del proceso, y posteriormente se elaboró junto a los otros dos observadores del proceso el cuadro número 12.

Se ha descrito la realización de las mesas participativas donde se recogieron las demandas de la ciudadanía que serían el eje sobre el que el gobierno municipal estructuraría el resto de las propuestas a implementar en materia de seguridad.

Se pudo constatar el diseño de una política dialógica, donde se crearon espacios dialógicos abiertos a la participación ciudadana, que es la que planteó las necesidades en materia de seguridad. A través de estas demandas recogidas se llevó a cabo el diseño del



modelo de seguridad, en un concepto global y no centrado exclusivamente en el ámbito policial.

Se identificaron varios de los elementos que dan respuesta al objetivo específico 3 en cuanto al diseño transformador de la política de seguridad:

- Se realizó un diagnóstico en materia de seguridad en base a las aportaciones ciudadanas en espacios dialógicos creados por la administración para recoger las demandas y necesidades.
- Se introdujo la perspectiva de género creando una mesa específica para recoger las demandas desde esta perspectiva, que es algo que no se había hecho con anterioridad, y que permitió detectar aspectos que no se habían valorado antes en el diseño de políticas de seguridad, tal y como se explicará en el apartado 5.4.1.
- Se creó una mesa específica de juventud, donde por primera vez los jóvenes tuvieron la oportunidad de exponer sus demandas para mejorar su seguridad en diferentes ámbitos (social, ocio, educativo, laboral y cívico, entre otros).
- Permitted detectar las carencias en la autoprotección, y evidenciar la necesidad de formar la ciudadanía en este ámbito.

Si bien entre las demandas recogidas algunas hacían referencia al servicio policial, la mayoría estaban vinculadas a otro tipo de necesidades, como la educativa o la urbanística, por citar algunas de las que se recogieron en el cuadro número 12 (apartado 4.2.3.), por lo que se puede concluir que, lejos del concepto tradicional de seguridad centralizado en la labor policial, las mesas participativas ofrecieron unas evidencias distintas en cuanto a las necesidades de la ciudadanía en el ámbito de la seguridad.

En el siguiente apartado se explica el desarrollo de las jornadas de seguridad, donde se expusieron las conclusiones recogidas en las diferentes mesas participativas y se debatió sobre el modelo de seguridad a implantar.

#### **4.2.3. Desarrollo de las Jornadas de Seguridad**

En este apartado se describe el desarrollo de las Jornadas de seguridad, donde se presentaron las demandas de la ciudadanía recopiladas en las diferentes mesas participativas. Se incluyeron varias mesas de debate y se expusieron las propuestas de acción (cuadro número 12). Se da respuesta parcialmente al objetivo número 4, en cuanto que muestra la articulación de un modelo de seguridad dialógico, con la participación ciudadana. Fueron los ciudadanos los que plantearon las necesidades en función a su percepción de la seguridad y en base a esas demandas se diseñó el modelo de seguridad. Este proceso novedoso en el diseño con base participativa y dialógica es transformador, y ofrece evidencias de la posibilidad de transferibilidad.

Previamente a la realización de las jornadas la alcaldesa realizó una presentación pública de las Jornadas de seguridad, bajo el título *Una Badalona amable, una ciudad segura* (Ajuntament de Badalona, 2016), incorporando a su discurso la afirmación de que “La seguridad es un derecho de la ciudadanía y no una excusa para recortar derechos” (Alcaldesa), y resaltando que el objetivo principal del proceso era “construir el sentido democrático de la seguridad con todos los ciudadanos” (alcaldesa). Incluyó en la presentación una frase que acompañó la política del gobierno municipal durante todo su mandato como alcaldesa: *Ser amable no quiere decir ser débil. Ser comprensivo no quiere decir ser permisivo* (La Vanguardia, 2016).

En la página web municipal, donde se hacía referencia al acto de presentación, el enunciado inicial era el siguiente: “El objetivo es poner en común el concepto de seguridad para implementar un modelo en Badalona basado en la proximidad a la ciudadanía y en el control democrático.” (Ajuntament de Badalona, 2016)

El control democrático (Held, 2001), la radicalidad democrática (Mouffe, 1999; Wrigh, 2011), el concepto de democracia deliberativa (Habermas, 1998; Gutmann, 2004; Cohen, 1997), constituyó el marco teórico y estuvo presente en el planteamiento de la alcaldesa como un nuevo modo de entender la seguridad y de gestionarla, pudiendo elaborar así políticas de seguridad dialógicas, con la inclusión de voces diversas y procesos participativos.

Las Jornadas de seguridad se llevaron a cabo durante los días 22 y 23 de enero de 2016 en el centro cívico de La Salud (anexo 3), un barrio tradicionalmente receptor de inmigración y que forma parte del distrito 4, el más poblado de Badalona con alrededor de 60000 habitantes. Al acto, abierto a la ciudadanía, asistieron más de 200 personas.

La entonces alcaldesa de Badalona, Dolors Sabater, en su presentación de las jornadas anunciaba un cambio en el modelo de seguridad que supondría una reestructuración en la Guardia Urbana de Badalona, con un planteamiento abierto y participativo, con una política transformadora y de cambio, y con el objetivo de poner a las personas en el centro para ver cuál era el modelo de seguridad que demandaban los ciudadanos.

En el diario de campo se recogió que la alcaldesa informó a los asistentes a las jornadas de la mecánica de las mesas participativas y de que el gobierno municipal había acordado que se plantease a los asistentes las siguientes preguntas con el fin de detectar las necesidades ciudadanas en su búsqueda de una mayor seguridad: *¿Qué esperas de la*

*seguridad? ¿Qué crees que debe ofrecer la ciudad en materia de seguridad desde el servicio público?*

Centró su discurso en la necesidad de poner a las personas en el centro de la elaboración del proyecto en materia de seguridad para ver cuál era el modelo de seguridad que demandaban los ciudadanos. De ahí la articulación de las mesas participativas para recoger las demandas desde diferentes perspectivas sociales.

También expuso la necesidad de trabajar con datos estadísticos con el fin de desmontar la manipulación mediática de los datos sobre seguridad con un objetivo político, y lo ejemplificó con la difusión que se hizo con la quema en la ciudad de contenedores<sup>13</sup> y vehículos<sup>14</sup>, argumentando que el gobierno anterior había manipulado los datos estadísticos (García, 2016; La Vanguardia, 2016). Cuando se contrastaron las bases de datos se pudo comprobar que no había existido en los meses anteriores un aumento de este tipo de hechos, desmontando la información ofrecida por el gobierno anterior en las redes sociales. Argumentó que la seguridad no sólo debía basarse en datos estadísticos, sino que debía tenerse en cuenta la existencia de dos tipos de seguridad: la perceptiva y la objetiva (contrastada con datos), argumentando que la seguridad real era una mezcla de las dos.

---

<sup>13</sup> En el año 2015, que es el año en que se produce el cambio de gobierno municipal, los meses de enero, febrero, marzo y abril se incendiaron respectivamente 28, 13, 11 y 22 contenedores. Si bien es cierto que durante los primeros meses del nuevo gobierno, en mayo, junio, julio, agosto y septiembre hubo una disminución con respecto al mes de abril (13, 16, 12, 13 y 18 respectivamente), los meses de octubre, noviembre y diciembre esta cifra se volvió a incrementar (28, 58 y 18 respectivamente). *Fuente: Unidad de análisis de datos de la Guardia Urbana de Badalona.*

<sup>14</sup> En el año 2014 hubo un total de 109 vehículos incendiados, mientras que en 2015 (año del cambio de gobierno) hubo un total de 108. En el mes de mayo de 2015 se incrementó el número en un vehículo (13 en abril y 12 en mayo), pero en los meses posteriores se mantuvo el número o disminuyó, y sólo se produjo un ligero incremento en el mes de noviembre.

Puso de relieve la necesidad de elaborar políticas públicas desde la *radicalidad democrática* (Mouffe, 1999), con la inclusión de todas las voces y respetando la diferencia y la existencia de conflicto. Relacionado con este hecho, expuso que la policía debía estar al servicio de una sociedad diversa, compleja, y bajo los parámetros de la gobernanza, con el objetivo de hacer red desde el municipalismo, encontrando la respuesta a cómo organizar las policías, que en la concepción del gobierno municipal, no ha de trabajar en beneficio de la comunidad, sino con la comunidad, y con la creación de tres niveles de seguridad participativa a nivel policial: herramientas de control (ética), de difusión y de transparencia, con un órgano de participación ciudadana para el seguimiento en temas de seguridad.

El desarrollo de las jornadas se llevó a cabo a través de la organización de diversas mesas de debate. El acto de apertura, con el objetivo de lograr un impacto mediático, consistió en un debate entre David Fernández, periodista y activista social, y Montserrat Tura, ex consejera de Interior y de Justicia de la Generalitat, confrontando dos modos opuestos de entender la seguridad. El resto de las mesas de debate contó con la participación de representantes del tejido asociativo de la ciudad que pusieron en común las conclusiones de las mesas sectoriales, ponencias por parte de la Policía Local y de *Mossos d'Esquadra*, y con la participación de expertos en políticas públicas de seguridad y representantes políticos que gestionaban dichas áreas.

De acuerdo con el análisis realizado se pudo constatar que las jornadas fueron un ejemplo del modo de entender la gestión municipal bajo los parámetros anteriormente descritos, con la inclusión de voces diversas, la participación ciudadana y la inclusión de argumentos de validez. La variedad y calidad de los participantes para debatir sobre el

modelo de seguridad contaba con personas representativas de muy diversos ámbitos y con posturas contrapuestas: periodista, activista cultural, superintendente de la Guardia Urbana, directora del Instituto Internacional de la Paz (ICIP), representante de sindicato policial (SAP UGT), representantes de la Federación de asociaciones de vecinos y vecinas de Badalona (FAVB), profesor de economía aplicada, intendenta de la comisaría de Badalona de los mossos d'esquadra, jefa de servicios sociales del Ayuntamiento, doctora en ciencias políticas y especialista en seguridad, responsable del equipo de mediación del *Departament d'Interior* de la Generalitat de Catalunya, profesores universitarios y políticos de diferentes partidos coincidentes con los postulados del gobierno municipal (Barcelona en Comú, Zaragoza en Común, EH BILDU, Candidatures Alternatives del Vallès i Candidatura d'Unitat Popular de Berga).

Las jornadas de seguridad fueron clausuradas por la alcaldesa resaltando los siguientes aspectos en los que incidir en cuanto a la nueva gestión de la seguridad y al modelo a implementar: necesidad de un modelo radicalmente democrático que pudiera dar salida y respuesta a las demandas ciudadanas; búsqueda del consenso para afrontar una seguridad dirigida a toda la ciudad; romper los prejuicios, entre los que están la visión criminalizadora de la policía y a la inversa, entendiendo que los policías son trabajadores de la función pública; pasar de la cultura del miedo a la del empoderamiento ciudadano; relacionar la seguridad con políticas de igualdad y sociales; necesidad de crear un consejo de seguridad; aclarar que la distancia entre el relato y los datos viene por un intento de desgaste político hacia el gobierno (Ajuntament de Badalona, 2016).

En base a las opiniones recogidas tanto en las mesas participativas como en las Jornadas de Seguridad, el diálogo establecido y los datos recopilados permitieron obtener evidencias científicas que suponen un avance en cuanto a las conclusiones extraídas,

como la mejora de la percepción de seguridad cuando la ciudadanía tiene acceso a la información rigurosa y de calidad, evitando y contrastando las noticias falsas y las manipulaciones mediáticas.

Se expusieron las demandas ciudadanas en materia de seguridad y las diferentes propuestas de acción resultantes del debate mantenido donde los participantes aportaban datos. Se recogieron las conclusiones aportadas por los participantes en las mesas específicas de seguridad abiertas a la ciudadanía, y se planteó la necesidad de establecer un modelo de seguridad que recogiese esas demandas.

Se recogieron en las diferentes mesas de debate argumentos, opiniones, datos y evidencias científicas que permitieron avanzar en las conclusiones y en las necesidades. Esas necesidades se relacionaron con propuestas de acción concretas basadas en las evidencias obtenidas.

En la mesa de debate de paz y seguridad se expuso la necesidad de establecer un modelo de seguridad basado en evidencias científicas, que incida en resolver los problemas de convivencia y que permita una mayor cercanía entre ciudadanía y policía. Para ello se consideró necesaria la inclusión de espacios participativos y una regulación ética.

La exposición de las conclusiones extraídas de las diferentes mesas participativas permitió detectar la importancia de introducir elementos pedagógicos que favorezcan un uso adecuado de los espacios públicos y una mayor conciencia de autoprotección ciudadana. A partir del análisis del proceso descrito se constata la necesidad de favorecer que la administración pública fomente esta formación ciudadana, diseñando estrategias y la elaboración de protocolos. Por otro lado, se puso de relieve la importancia de introducir

elementos que favorezcan el civismo y la convivencia, como la mediación, y la creación de foros ciudadanos que fomenten la participación y la corresponsabilidad ciudadana.

La mesa específica de género recogió las evidencias obtenidas en cuanto a que con anterioridad no se había contemplado esta perspectiva en el diseño de políticas de seguridad pública, y permitió detectar la necesidad de incidir en aspectos como el urbanístico, que contribuyen a generar seguridad.

Se evidenció que la difusión mediática requiere de una especial atención, y que es preciso un análisis y una gestión adecuada de los datos para mantener correctamente informada a la ciudadanía, también en cuanto a medidas de autoprotección. Para ello se requiere la creación de espacios participativos abiertos a la ciudadanía.

Se expuso la demanda de modelos de gobernanza, y la necesidad de incorporar evidencias científicas en el diseño de los modelos de seguridad a desarrollar. En estos diseños, un modelo de policía de proximidad es el más acorde con los cambios y demandas sociales.

Finalmente, se incidió en la corresponsabilidad de la ciudadanía en la gestión de la seguridad y en la interacción con el tejido asociativo.

Las necesidades detectadas y las respuestas ofrecidas fueron recogidas en un documento por los tres observadores del proceso, autores del cuadro número 12.



**Cuadro número 12: Necesidades detectadas y propuestas de acción**

MESAS DE DEBATE	NECESIDADES DETECTADAS	PROPUESTAS DE ACCIÓN
Paz y seguridad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión parlamentaria para establecer el modelo policial.</li> <li>• Códigos éticos policiales.</li> <li>• Establecimiento de un modelo de seguridad, y no de un modelo policial.</li> <li>• Incidir en la convivencia.</li> <li>• Cercanía entre ciudadanos y policía.</li> <li>• Menos regulación, pero más rigurosidad en el cumplimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecimiento de un espacio de seguridad participativo donde la seguridad se asuma bajo parámetros de corresponsabilidad, y donde la policía sea un elemento más dentro de las políticas de seguridad.</li> <li>• Regulación ética</li> </ul>
<b>PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA</b>		
Mesa de educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Importancia de los llamados “caminos escolares”, suponen una educación en cuanto a autonomía, resolución de conflictos y gestión del espacio público.</li> <li>• Estructura con una visión educativa de la seguridad donde se potencie la movilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Potenciación del uso del espacio público.</li> <li>• Potenciación de los valores cívicos y éticos.</li> </ul>
Mesa de autoprotección y grandes eventos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se precisan conocimientos técnicos muy especializados.</li> <li>• Dificultad para determinar la afluencia a grandes actos.</li> <li>• Asesoramiento por parte de la administración. Son necesarias charlas organizadas desde la administración y formación en autoprotección.</li> <li>• Instalación de desfibriladores.</li> <li>• Falta una consciencia del riesgo por parte de la ciudadanía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formación e información acerca de planes de emergencia y de medidas de Seguridad.</li> <li>- Elaboración de protocolos de Seguridad.</li> <li>- Rigurosidad en la aplicación de protocolos.</li> <li>- Concienciación del riesgo de la ciudadanía y formación al respecto.</li> </ul>

## Mesa de espacios públicos

- Acogida de la diversidad mediante civismo, convivencia y respeto.
- Trabajo transversal con los departamentos del Ayuntamiento.
- Incidir en la seguridad vial, obras, diseño de las plazas, falta de mantenimiento y mobiliario urbano.
- Dimensionar adecuadamente la seguridad en grandes actos.
- Fomentar el tejido ciudadano, con un papel más activo y de corresponsabilidad.
- Reforzar la mediación abierta y constructiva.
- Intervenir contra la venta ambulante ilegal.
- Aumento de la policía de barrio, adaptando los horarios laborales con la vida en la calle.
- Lucha contra la inseguridad social, ya que es el primer foco de inseguridad ciudadana.
- Potenciación de la mediación social.
- Servicios policiales adaptados a la demanda ciudadana.
- Fomento del uso de los espacios públicos como espacios de convivencia y de relación.
- Establecimiento de foros ciudadanos adecuados a nivel de barrios para fomentar la participación y la corresponsabilidad.

## Mesa de género

- Combatir la desigualdad de visualización entre hombres y mujeres.
- Trabajar con el entorno debido a su vinculación en la percepción de la seguridad desde la perspectiva de género.
- Educar para el empoderamiento, para fomentar la libertad, la autoconfianza, la confianza en las personas y la socialización.
- Generar Seguridad desde la perspectiva de que la sensación de inseguridad está relacionada con los desplazamientos, determinados horarios, la soledad, lugares poco iluminados, falta de señalización, desconocimiento del entorno, el metro a determinadas horas, la falta de información o la manipulación de la información.
- Demanda de una vigilancia de proximidad.
- Fomentar la solidaridad ciudadana, la cohesión, la transición entre estudios y trabajo, creación de proyectos para los jóvenes, disminución de trámites de denuncias, accesos sin barreras, transporte público nocturno frecuente.
- Deben trabajarse en el ámbito urbanístico todos aquellos aspectos que contribuyen a generar Seguridad, con aspectos arquitectónicos o de iluminación.
- Necesidad de fomentar la Seguridad desde una perspectiva de género.
- Entender y tratar la seguridad como un concepto que abarca lo social, lo educativo y lo urbanístico.

Mesa de juventud	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recibir información sobre determinados actos y conductas y sus repercusiones.</li> <li>• Espacios de ocio alternativos (como polideportivos).</li> <li>• Ocio inclusivo y extensivo.</li> <li>• Iluminación adecuada en la ciudad.</li> <li>• Trabajar para superar desigualdades.</li> <li>• Campañas de visualización.</li> <li>• Canales de comunicación directos.</li> <li>• Trabajos educativos para los jóvenes.</li> <li>• Campañas de educación cívica y de derechos y deberes de los usuarios.</li> <li>• Rechazo a una mercantilización de la mujer.</li> <li>• Trabajar la prevención en las redes sociales.</li> <li>• Utilizar espacios públicos como puntos de encuentro.</li> <li>• Seguridad laboral para los jóvenes</li> <li>• Justicia social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Necesidad de incidir en valores éticos y sociales, incluyendo la perspectiva de género.</li> <li>• Deben potenciarse los espacios públicos de ocio bajo parámetros de inclusión.</li> <li>• Deben establecerse canales de comunicación y de información directos para detectar carencias y necesidades.</li> </ul>
Percepción de la seguridad: entre el relato y los datos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La percepción de seguridad puede no ajustarse a la realidad, concepto que debe ampliarse a aspectos como la alimentación, la vivienda o el derecho a una pensión.</li> <li>• Intentar minimizar los riesgos, ya que no es posible eliminarlos.</li> <li>• La recogida, el tratamiento y el análisis de datos por parte de la policía sirven para encontrar nuevas estrategias. Estos datos dan una base de confianza.</li> <li>• Es preciso un tratamiento de la seguridad trabajando aspectos como los animales, la xenofobia, las ordenanzas, la infancia, la estigmatización de enfermos, los espacios seguros, el maltrato, las ideologías del miedo, la falta de voluntad política, la juventud, los desalojos y los servicios sociales debilitados.</li> <li>• La sensación de seguridad estará directamente relacionada con una ciudad amable, habitable, segura, con eficacia de los servicios públicos y con una oferta cultural plural y diversa.</li> <li>• Formación en temas de seguridad.</li> <li>• Cuestionar la necesidad de una policía coercitiva.</li> <li>• Crear sinergias y trabajar con el diferente.</li> <li>• Reforzar la presencia policial con agentes civiles.</li> <li>• Abordar problemas urbanísticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rigurosidad en la gestión y el análisis de los datos para contrastar informaciones inciertas que generen percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía.</li> <li>• Realización de campañas periódicas de prevención e información en cuanto a aquellos aspectos que preocupan a los ciudadanos.</li> <li>• Fomentar un clima de convivencia en el uso de los espacios públicos.</li> <li>• Corresponsabilidad ciudadana. La seguridad es cosa de todos, y no únicamente de la policía.</li> <li>• Establecer espacios participativos donde los ciudadanos manifiesten sus inquietudes respecto a aspectos de seguridad y donde de forma conjunta se elaboren propuestas.</li> </ul>

<p>Debate sobre modelos de seguridad</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo de gobernanza. Se precisa de los ciudadanos para mantener la seguridad.</li> <li>• El concepto de seguridad de la ONU es el de la seguridad humana, y debe trabajarse en este sentido.</li> <li>• Se señala la falta de formación previa de los políticos a la hora de aplicar políticas de seguridad, por lo cual copian modelos y aplican políticas externas no válidas.</li> <li>• Con las tecnologías se pueden mejorar procesos.</li> <li>• Se ha perdido la capacidad de relacionar y crear políticas de seguridad verdaderas, ya que se debe responder a los problemas de la ciudadanía.</li> <li>• Necesidad de hacer cambios ideológicos, ya que tradicionalmente la izquierda ha dejado en manos de la derecha los discursos sobre seguridad.</li> <li>• Orientación de la policía hacia la resolución de problemas y lo local, es la base de la experimentación, ya que actúa en la prevención y anticipación. La policía de proximidad es la gran demanda en cuanto a seguridad.</li> <li>• Se señala una sobredimensión de la policía, sin un trabajo transversal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El modelo actual de seguridad debe basarse en criterios de gobernanza.</li> <li>• En el ámbito policial se impone la necesidad de la policía de proximidad, en contacto directo con el ciudadano, y con el objetivo de prevenir y de anticiparse a los hechos delictivos o incívicos.</li> </ul>
<p>Modelos de ciudad: retos conjuntos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientación hacia la ciudadanía, incidiendo en la sensación de libertad.</li> <li>• Corresponsabilización de la ciudadanía en la gestión de la seguridad, bajo criterios de igualdad, sociales, de participación ciudadana y de desarrollo económico, con justicia social y garantías de igualdad de oportunidades.</li> <li>• Interacción con el tejido asociativo.</li> <li>• Implicación ciudadana mediante mesas de trabajo en barrios, encuestas telefónicas, mesas internas en la policía para solventar problemas internos, diálogo sindical y trabajo con los grupos municipales.</li> <li>• Estrategia multidisciplinaria con estudios urbanísticos en zonas degradadas.</li> <li>• Necesidad de unidad especializada en temas de género.</li> <li>• Necesidad de unidades de prevención.</li> <li>• Supresión de líneas rojas.</li> <li>• Formación ciudadana.</li> <li>• Equiparación de la seguridad a la gestión del riesgo.</li> <li>• Implicación de la sociedad mediante procesos participativos que permitan detectar riesgos existentes y emergentes. No existe el riesgo 0.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La demanda actual de seguridad incide en aspectos donde el tejido asociativo debe participar activamente, donde la prevención debe ser el objetivo, y donde los procesos participativos se deben ir realizando de manera habitual con el fin de generar y difundir una sensación de seguridad ciudadana basada en la corresponsabilidad.</li> </ul>

Las mesas abiertas a la ciudadanía permitieron, por tanto, recoger las demandas ciudadanas en materia de seguridad desde diferentes perspectivas y realizar un diagnóstico de las necesidades detectadas por la ciudadanía para mejorar aspectos de seguridad global, y no desde una mirada dirigida estrictamente al ámbito policial.

Las conclusiones generales aportadas por los componentes de las cinco mesas permitieron detectar a grandes trazos la necesidad de elaborar planes de emergencia que incluyesen formación tanto de los ciudadanos como de los trabajadores municipales de diferentes ámbitos, la demanda de corresponsabilidad ciudadana, la necesidad de incidir en aspectos de seguridad urbanística, en la protección de los colectivos más vulnerables, en aspectos que mejorasen la precariedad social, trabajar la seguridad desde la perspectiva de género, combatir rumores que generan inseguridad, desarrollar el concepto de “ciudad abierta” con actividades que fomenten el uso del espacio público, dotar de estabilidad social a los jóvenes, o la supresión de barreras arquitectónicas, entre los más destacados.

En referencia al ámbito policial se demandaba una policía más próxima, en contacto directo con el ciudadano, y con conocimiento y seguimiento de los barrios y sus respectivas problemáticas, que de ese modo generase confianza y sensación de cercanía a la población.

Las conclusiones y demandas permitieron comprobar que el concepto de seguridad por parte de la ciudadanía va mucho más allá de un concepto estrictamente policial. Se demandaba una intervención mucho más genérica que incluyese aspectos estructurales, urbanísticos, pedagógicos, cívicos, de ocio, de género, de convivencia, educativos, ambientales, de elaboración de protocolos y normativos, por citar los más relevantes. Los actores idóneos para llevar a término todas estas demandas comienzan por la propia ciudadanía y pasan por variados actores como son diferentes asociaciones o entidades, la

administración y la policía, en un concepto amplio de seguridad que va mucho más allá de lo tradicionalmente reclamado y ofrecido desde el ámbito político.

El 16 de febrero de 2016, una vez celebradas las Jornadas de seguridad, se celebró una reunión con algunas de las personas que habían constituido la mesa de organización de estas. Dicha reunión, con la asistencia de doce personas y presidida por la alcaldesa, se celebró con el objetivo de evaluar el resultado de todo el proceso.

Se constató la capacidad de consenso y la búsqueda de acciones conjunta. Todos los asistentes a la reunión hicieron un balance positivo de las jornadas y estuvieron de acuerdo en que los inputs externos fueron favorables, dejando a un lado las discrepancias políticas. Se expuso que era necesario hacer una reflexión interna y ver que se podía hacer en el futuro con respecto al ámbito de la seguridad a partir del trabajo realizado.

Como limitaciones detectadas por los participantes en la reunión de valoración de las jornadas con respecto a las mesas participativas, se consideraron los siguientes aspectos: los presentes afirmaron que el aparato informativo y la convocatoria de asistencia tuvieron deficiencias en su desarrollo, ya que el mailing se hizo sólo una semana antes, de modo que muchas personas y entidades sociales no tuvieron conocimiento previo de las jornadas, por lo que la participación fue pobre en cuanto a representación de asociaciones. Del mismo modo, hubo poca difusión de las jornadas en la prensa.

Los datos recopilados previamente en las mesas sectoriales, el tiempo limitado de las Jornadas de seguridad donde se expusieron las conclusiones (un día y medio) y la riqueza de participantes y debates revirtieron en una condensación de información y reuniones en el tiempo, donde las ponencias fueron muy largas y hubo poco tiempo para las preguntas. Sin embargo, se duda de que unas jornadas como las celebradas sean el foro adecuado para realizar preguntas abiertas por parte de la ciudadanía, ya que puede desviarse el foco

de atención en problemáticas particulares, e incluso las personas que intervienen pueden estar influidas por cuestiones políticas y partidistas.

También se detectó algún déficit en alguna de las mesas de las jornadas, como en la mesa “Entre el relato y los datos”, donde hubo una falta de exposición de datos concreta.

Se consideró que las jornadas no eran una muestra representativa del tejido social de la ciudad (geográficamente, en cuanto al origen o las diferentes sensibilidades), a pesar de estar abiertas a toda la ciudadanía. Esto, sin duda, estuvo directamente relacionado con las deficiencias detectadas en la difusión, por la premura de tiempo y porque no se incidió en hacer llegar el mensaje a determinados colectivos. No asistieron representantes de alguna de las 12 entidades culturales formadas por colectivos de inmigrantes. Algunos autores afirman que la presencia de grupos minoritarios tiene importancia simbólica y utilitaria, ya que favorecen la inclusión del grupo y sus intereses en la política local, y favorece el entorno para la implantación de políticas, estrategias y acciones a favor de estos colectivos. (Pastor, 2004).

Si bien se puso de relieve el sesgo participativo en cuanto a que no todos los colectivos estaban representados en las mesas participativas, algunos autores ni siquiera lo plantean como un problema relevante, ya que consideran que la voz que debe ser escuchada es la de los ciudadanos o grupos que manifiestan un interés, no debiendo preocupar, por tanto, el hecho de que no todos los ciudadanos estén representados en un proceso participativo (Brugué y Gallego, 2001; Brugué et al, 2003, Font et al, 2000).

La legitimidad de cualquier mecanismo de participación ciudadana depende de su capacidad de representación del conjunto de intereses y sensibilidades relevantes en el conjunto de la población (Font et al, 2012). Generalmente, este tipo de procesos tiende a potenciar la participación de grupos organizados, aunque no fuera ésta la intención de los

organizadores de las mesas y de las jornadas, que establecieron un sistema participativo abierto a toda la ciudadanía. A pesar de esto, la gran mayoría de los asistentes lo hicieron en calidad de representantes de algunas entidades y únicamente 6 asociaciones de vecinos de las 42 existentes en Badalona participaron. Del mismo modo, a pesar de haber establecido una mesa específica de género, sólo participó una asociación de mujeres.

La difusión por parte de la administración pública debe incluir en su agenda cómo explicar a la población los contenidos e importancia del proceso. De este modo aumentan las posibilidades de que sea percibido como un proceso legítimo, al haber tenido los posibles participantes la suficiente información para participar u opinar (Brugué y Gallego, 2001).

Se puede afirmar que no todo se ajustó a lo planteado en un primer momento y no se dedicaron todos los esfuerzos a que las mesas fueran el centro de las Jornadas de seguridad.

A pesar de las debilidades señaladas en cuanto al proceso y celebración de las jornadas, todos los asistentes a la reunión de evaluación estuvieron de acuerdo que, a pesar de las deficiencias, los inputs externos fueron positivos, dejando a un lado las discrepancias políticas. Los asistentes hicieron un balance positivo y se mostraron coincidentes como conclusión en que era necesario hacer una reflexión interna y valorar que se podía hacer en el futuro con respecto al ámbito de la seguridad a partir del trabajo realizado.

El principal aspecto positivo que destacar de las Jornadas de seguridad fue contar con un programa muy potente en cuanto a los ponentes participantes, siendo los mensajes transmitidos muy completos en general. Por otro lado, el trabajo previo realizado con las diferentes mesas específicas abiertas a la ciudadanía permitió tener una visión global en cuanto a la percepción y necesidades de la ciudadanía en el ámbito de la seguridad, que



supusieron el auténtico punto de partida a la hora de establecer un Plan director de seguridad.

En cuanto al impacto, hay diversos aspectos a valorar: se consiguió una difusión mediática que marcó un perfil en temas de seguridad, debiendo continuar trabajando en las conclusiones; se produjo un punto de inflexión clave, siendo un impacto positivo a nivel general; se comenzó a establecer un modelo institucional-mixto, donde se implicó directamente la sociedad civil; y finalmente, supuso la primera experiencia en cuanto a jornadas centradas en el concepto que denominaron coseguridad, entendiendo como tal la seguridad compartida entre administración y ciudadanía.

La alcaldesa valoró positivamente el contenido de las jornadas en cuanto a calidad y cantidad, y reiteró la proposición para la elaboración de un Plan director a partir de las ideas básicas, haciendo un retorno a los distritos. Incidió en su valoración en la necesidad de realizar las jornadas, ya que con anterioridad no se habían realizado nunca, y menos desde partidos de izquierda, siendo una oportunidad de cobertura ideológica basada en la participación ciudadana, con voces muy diversas y plurales (catedráticos, sociedad civil y personas relacionadas con la seguridad de diversas y contrapuestas tendencias políticas). Afirmó que se había corrido un riesgo al hacerlas contando con la pluralidad de intervinientes, pero consideraban que todas las voces debían estar representadas, y reconoció las deficiencias detectadas, a pesar de lo cual su valoración general fue positiva. También afirmó que el objetivo del gobierno municipal a partir de ese momento era la formación de un *Consejo de seguridad de distritos* a nivel jurídico y participativo, cuyo punto de partida eran las jornadas celebradas y con la participación de un representante de cada uno de los 6 distritos de Badalona.

De forma unánime se acordó dar continuidad a los espacios dialógicos con la ciudadanía, creando espacios dialógicos para producir seguridad por parte del ciudadano, en un trabajo conjunto con la administración. Se acordaron diversos puntos: dar continuidad a las mesas sectoriales en el ámbito de la seguridad para ir mejorándolas; la incorporación de relatores que se trasladaran a los distritos la información obtenida, e hicieran pequeñas jornadas donde se explicase lo que se estaba haciendo, con el mismo hilo conductor; la elaboración de un plan director viable con los resultados a partir de cuestiones acordadas por consenso; la constitución de una junta de seguridad ciudadana que derivase en una reforma de la Guardia Urbana.

Con el objetivo de difundir las jornadas, se realizó un vídeo-resumen de 10 minutos de duración. (Ajuntament de Badalona, 2016).

En este apartado se ha dado respuesta parcialmente al objetivo específico 1, de acuerdo con el cuadro de análisis de la información, ya que se describe el proceso inicial llevado a cabo por la administración para establecer espacios dialógicos que recogiesen las demandas ciudadanas y permitiesen el diseño de un modelo de seguridad acorde a dichas demandas. También responde al objetivo específico 3, ya que describe las jornadas participativas con la ciudadanía y que establecieron las bases de elaboración de la política de seguridad de la ciudad. Finalmente responde parcialmente al objetivo específico 4 en la articulación del proceso, mostrando la posibilidad de diseñar políticas dialógicas de seguridad.

Las conclusiones de las mesas participativas que fueron expuestas en las Jornadas de seguridad y las mesas de debate que se llevaron a cabo en las mismas, constituyeron la base sobre la que se articuló el modelo de seguridad pública en la ciudad de Badalona y que se describe a continuación.

### **4.3. Modelo de Seguridad Diseñado a Partir de las Demandas Ciudadanas Recogidas**

En este apartado se describen los diferentes procesos y procedimientos elaborados a partir de las Jornadas de seguridad con el objetivo de estructurar un modelo de seguridad dialógico basado en estas demandas.

Si bien el gobierno municipal entendía la seguridad como un concepto global donde debían intervenir diferentes departamentos municipales en un trabajo transversal que diese respuesta a las diferentes demandas de la ciudadanía, no se puede obviar la importancia del diseño del modelo policial que forma parte de ese concepto global de seguridad. La reestructuración de la Guardia Urbana de Badalona, la elaboración de Plan director de la Guardia Urbana, por un lado, y la elaboración del Plan de Actuación Municipal -PAM- de seguridad y el Plan director de seguridad se describen a continuación, como los ejes de debían conformar el modelo de seguridad de la ciudad.

#### **4.3.1. Reestructuración de la Guardia Urbana**

El nuevo modelo de seguridad de la Guardia Urbana se diseñó teniendo como eje principal un modelo de policía de proximidad. Las Jornadas de seguridad del año 2016 mostraron la voluntad del gobierno municipal y de muchos de los participantes, de diseñar un modelo de seguridad donde la policía fuese más cercana al ciudadano y con un carácter más preventivo y proactivo. De ahí la necesidad de establecer un Plan director que estableciese las cualidades de la organización, un catálogo de servicios, estructuras organizativas y funcionales, los objetivos y sus términos, compromisos con la sociedad y capacidad transformadora. El objetivo era por tanto doble: desarrollar una guía para cualquier proyecto próximo y al mismo tiempo ser la hoja de ruta que permitiese alcanzar los objetivos establecidos.

El modelo policial que se implantó por el gobierno municipal del Partido Popular entre los años 2011 y 2015 sucedió al modelo de *Proximidad estratégica* (Fernández & Yñiguez, 2014), modelo de proximidad policial implementado por el superintendente de la Guardia Urbana en la etapa anterior. El modelo precedente, implementado en el 2011 y que recuperó la figura del guardia de barrio tradicional extensivo, presentaba unas características que le alejaban de sistemas de proximidad policial actuales y que fuesen coincidentes con las demandas y cambios sociales. Por un lado, el modelo policial se había centrado en una policía reactiva de demandas inmediatas y con escasos elementos de estudio y seguimiento de las distintas problemáticas a nivel de barrio y, por el otro, en la recuperación de la figura del guardia de barrio. El horario que cubría la unidad de los guardias de barrio (desde las 08:15 horas hasta las 17:45), dejaba sin policía de proximidad una importante franja horaria durante la tarde, que era cuando se recibía un volumen mayor de demandas y de servicios a realizar.

Se podría decir que la recuperación de la figura del policía de barrio supuso únicamente la creación de una unidad operativa de extensión territorial dentro de un modelo básicamente reactivo, con una sobredimensión de patrullas y la llamada unidad *Omega*.

La primera medida que tomó el nuevo gobierno municipal en el año 2015 fue la disolución de la llamada *Unidad Omega* (ABC, 2016; La Vanguardia, 2015), que cubría la franja horaria en horario tarde-noche, en turnos de 12 horas (desde las 18 hasta 06 horas), y en la que un grupo de ocho agentes se desplazaba en furgoneta, interviniendo básicamente en temas de seguridad ciudadana.

Los horarios implementados en el modelo anterior, por tanto, presentaban deficiencias importantes, ya que el territorio se quedaba sin servicio de proximidad policial a las 17:30 horas, incrementándose la percepción de inseguridad ciudadana y sustituyendo el servicio

de proximidad por un servicio básicamente reactivo y que ofrecía una imagen opuesta a la que se pretendía dar con la figura del guardia de barrio.

En las jornadas de seguridad llevadas a cabo en el año 2016 quedó patente que la inseguridad como percepción estaba directamente relacionada con circunstancias situacionales, como la oscuridad o la ausencia de personas en la calle. La presencia de proximidad policial los fines de semana y festivos y durante gran parte de la tarde y la noche era prácticamente inexistente. A esto hay que añadir que en el mes de agosto la totalidad de agentes de proximidad hacían vacaciones. Por otro lado, este modelo policial consistía en la vigilancia del territorio estructurado en barrios, identificando problemas y gestionando peticiones ciudadanas, pero sin buscar soluciones de carácter definitivo.

Otro factor importante a destacar es que el funcionamiento era ajeno a la sala de mando, que es donde se reciben las demandas telefónicas y se gestionan los servicios a realizar, ya que el diseño de la Unidad de Barrio les situaba como unidad autónoma sin vínculos con el resto de las unidades, lo que suponía una característica única de este modelo y representaba un aislamiento de la proximidad con respecto al resto de la organización de la Guardia Urbana. Se pensó por parte de los dirigentes políticos que la proximidad no debía ser interferida por servicios que no le dejasen desarrollar su tarea en los barrios, decisión que no se encuentra en otros sistemas de proximidad, sobre todo en modelos más avanzados que priorizan las intervenciones policiales por encima de cualquier otra<sup>15</sup>.

Otro problema que presentaba el modelo anterior era la falta de mandos operativos en el territorio. Los únicos dos mandos de la unidad (un sargento y un cabo) destinaban todo

---

<sup>15</sup> La Policía de Londres es un ejemplo por los resultados obtenidos con el programa *Safer Neighbourhoods*, donde se prioriza la proximidad, previniendo y visitando al vecino víctima de un delito o un acto incívico, estrechando la relación con la ciudadanía, y convirtiéndose la proximidad en el verdadero núcleo policial, en detrimento de los *Emergency Response & Patrol Teams (ERPT)*, que serían las clásicas patrullas motorizadas. También se están adaptando los turnos de Trabajo para atender mejor las necesidades del territorio.

su tiempo a gestionar el trabajo de los agentes, a la colaboración con otros departamentos y a las múltiples reuniones con actores sociales e institucionales. Como resultado se produjo una falta de responsabilidad jerárquica en los territorios, sin responsables y evaluadores sobre el terreno.

La evolución del modelo de proximidad extensiva de los Guardias de Barrio estuvo condicionada por el propio inmovilismo de su concepción, ya que fue concebido como un modelo blindado donde los agentes no podían ser enviados en tiempo real, y por este motivo no evolucionó con las necesidades de la ciudad. Un modelo de proximidad debe dar un servicio a la ciudadanía bajo unos parámetros de servicio, comunicación, compromiso y corresponsabilidad, y adaptarse a las demandas de una sociedad en continua transformación.

El diseño de la proximidad anterior al año 2015 no coincidía con las necesidades del territorio, ni en el aspecto temporal (horarios y jornadas), ni en la tipología de servicios. El gobierno municipal que le relevó consideró que la policía de proximidad debía ser la primera posición policial en el territorio. El jefe de la Policía adaptó la estructura a esa demanda, y se diseñó un sistema de proximidad que debía intervenir con el soporte de los efectivos reactivos motorizados. Se procuró de este modo ofrecer una continuidad en el servicio y en los agentes destinados a cada territorio para conocer la realidad del barrio y su problemática.

En la búsqueda de un nuevo modelo policial a diseñar e implementar a partir del cambio de gobierno municipal en el 2015, el gobierno municipal consideraba que el modelo policial debía ser de proximidad como eje central de la estructura de la Guardia Urbana.

Este modelo se fundamentaba en el mandato político del gobierno municipal que implicaba la participación de los tres grupos implicados más destacados en la seguridad

y en sus perspectivas: la demanda y las expectativas de la ciudadanía, la experiencia de los profesionales y el conocimiento de los expertos. El gobierno municipal estableció como prioridad implementar como modelo policial un modelo de proximidad adecuado a las circunstancias sociales del momento, con una perspectiva preventiva y proactiva y una orientación clara a la resolución de problemas. Uno de los modelos descritos que favorecen estos resultados es el de la *proximidad estratégica* (Fernández & Yñiguez, 2014), el cual conjuga la filosofía clásica de la proximidad con las características de la sociedad actual, adaptando dicho modelo a las necesidades actuales e incorporando los elementos de gestión adecuados.

Para la reestructuración e implementación de un modelo policial, se han de tener en cuenta diversas contingencias. Unas son externas a la organización, propias de la ciudad de Badalona y que provienen de diferentes factores exógenos como la desigual densidad de los barrios, las características urbanísticas, la configuración orográfica, las características poblacionales, la incidencia comercial, el uso del espacio público, la centralidad comarcal o el tráfico temporal. Las otras contingencias detectadas son internas, inherentes a las características endógenas de cada organización, que hacen referencia a los recursos humanos en relación a la edad del personal, la formación o la cultura profesional, entre otros, y por otro lado a los recursos materiales con los que está dotada la organización, tales como herramientas y su antigüedad, instalaciones, etc.

Teniendo en cuenta todos estos factores, y con un análisis riguroso de las posibilidades reales, se determinaron por parte de los responsables las propuestas organizativas con el fin de implementar un nuevo modelo en la Guardia Urbana, en base a un modelo de policía de proximidad, desarrollada de forma conjunta con el resto de la organización para optimizar los recursos existentes por todos los agentes que formaban parte de la unidad de proximidad.

El proyecto de construcción del nuevo modelo de la Guardia Urbana de Badalona se basó en cuatro grandes bloques llamados divisiones, cada uno de ellos divididos a su vez en subdivisiones o unidades a las que eran asignados los agentes, más un bloque de soporte de la Jefatura.

No es objeto de la presente tesis un análisis exhaustivo de la organización de la Guardia Urbana, pero sí es importante recalcar que de las cuatro divisiones, la que supuso el eje central de la estructura fue la división de proximidad, destinando el mayor número de efectivos (70 agentes en total y cinco mandos), lo que suponía aproximadamente un tercio de la estructura total, e integrada por diversas unidades que intervenían de forma preventiva, cercana a la ciudadanía y bajo una gestión de proximidad coincidente con el modelo policial que el gobierno municipal demandaba.

Si bien la realidad se impuso con una merma importante de efectivos en todo el cuerpo policial por diversas contingencias, en la investigación se ha evidenciado como el nuevo modelo de proximidad permitió que durante los tres años de gobierno municipal no se produjeran alarmas sociales ni movimientos ciudadanos de crítica sobre la gestión policial de la seguridad, a pesar de una fuerte oposición mediática del gobierno anterior. Los problemas puntuales que surgieron fueron rápidamente atajados, incorporando en la gestión reuniones dialógicas con ciudadanos y entidades que habían emitido una queja determinada por una problemática concreta. En estas reuniones abiertas a la ciudadanía participaban mandos policiales de la unidad de proximidad y representantes políticos.

La reestructuración de la Guardia Urbana supuso un cambio de modelo policial, dando preeminencia al servicio preventivo y a la división de proximidad, que absorbió el mayor número de agentes de la estructura policial.



El hecho de establecer el modelo policial y ajustar los servicios acordes a las demandas ciudadanas recogidas en las mesas participativas abiertas a la ciudadanía, permitió diseñar una hoja de ruta en consonancia con esas demandas, y al mismo tiempo se crearon espacios dialógicos donde se daban explicaciones a la ciudadanía en cuanto a la labor policial desarrollada ante determinadas problemáticas existentes. Se crearon espacios dialógicos donde se contrastaban datos estadísticos con la información sobre actuaciones preventivas que daban respuesta a las demandas ciudadanas.

Se pudo constatar que durante el periodo que comprende esta investigación no se produjo ningún movimiento ciudadano de protesta (manifestación o concentración ciudadana), ya que cuando se generaba un conflicto o una demanda ciudadana por una problemática concreta, se creaban espacios dialógicos entre administración y ciudadanía donde eran tratados. Tampoco se constató un uso mediático de la Guardia Urbana, y siempre se planteó el cuerpo policial como un elemento más dentro de un sistema de seguridad integrado por diferentes departamentos municipales y por los propios ciudadanos y el tejido asociativo, algo que no se había planteado con anterioridad, ya que el ámbito de la seguridad se asociaba únicamente al cuerpo policial.

Como conclusión, se obtuvieron evidencias de que el diseño del modelo policial estuvo por primera vez directamente relacionado a unas demandas ciudadanas concretas, que habían sido recogidas previamente en unas mesas participativas con la ciudadanía, por lo que supuso una experiencia pionera en materia de seguridad. Se detectaron, por tanto, elementos transformadores.

Este apartado contribuye a dar respuesta al objetivo específico 1 en lo relativo a los recursos: a nivel policial se reestructuró la organización diseñando un modelo policial de proximidad que se ajustaba a las demandas ciudadanas recogidas en las mesas

participativas y de acuerdo con las directrices políticas. Si bien es cierto que, tal y como se detallará en el del capítulo 5, hubo limitaciones evidentes debidas principalmente a una falta de personal que diese soporte a la estructura diseñada, los recursos disponibles se estructuraron de forma que pudieran dar respuesta a un modelo de proximidad policial, respondiendo a las conclusiones expuestas en las Jornadas de seguridad.

También se da respuesta parcial al objetivo específico 2, ya que como administración se crearon espacios dialógicos con la ciudadanía cuando surgían problemas puntuales. Estos espacios eran organizados a nivel político y con la participación de la alcaldesa (en calidad de regidora de seguridad), coordinadores de distrito y policía. En esas reuniones dialógicas con la ciudadanía, las cuales se analizan en el capítulo 5, se establecieron relaciones dialógicas que permitieron interactuar con la ciudadanía, resolver sus dudas, recibir explicaciones con respecto a las problemáticas expuestas y legitimar las actuaciones de la administración. No se puede obviar que, ante un problema de percepción de seguridad, una parte importante de la ciudadanía sigue centrando la resolución de la problemática en las actuaciones policiales, por lo que en estas reuniones los mandos policiales que asistían tenían un peso importante, y los datos ofrecidos en cuanto a actuaciones policiales preventivas o reactivas, garantizaban ante los ciudadanos la intervención de la administración.

La reestructuración de la Guardia Urbana y las diferentes motivaciones para dicha reestructuración, se plasmaron en el Plan director de la Guardia Urbana, descrito en el siguiente apartado.

#### **4.3.2. Plan Director de la Guardia Urbana**

El cambio de modelo policial, en consonancia con las demandas políticas y a su vez con las demandas ciudadanas recogidas en las mesas participativas, requería de un documento que trazara las líneas básicas de actuación dentro del cuerpo policial.

El plan director de seguridad de la Guardia Urbana fue liderado por el jefe de la Guardia Urbana. Varios mandos policiales elaboraron un documento en septiembre de 2016 en el que se articulaban las líneas básicas de actuación policial, y donde se reflejó por un lado la necesidad de incidir en aspectos como la gestión de la diversidad, la inclusión de las minorías o una perspectiva de género. Por otro lado, se reflejó en el documento la reestructuración de la Guardia Urbana, que se había iniciado con anterioridad. El documento final se redactó en marzo de 2017. Habían pasado casi dos años desde el cambio de gobierno municipal.

Para la elaboración del Plan director de la Guardia Urbana, de la que fui una de las participantes, se realizó una diagnosis previa en la que se analizó la estructura, la tipología de las demandas por distritos y los problemas detectados en el modelo aplicado entre los años 2011 y 2015. El documento final fue redactado a finales del año 2016 y se presentó a la alcaldesa, que en calidad de regidora de seguridad supervisó los puntos incluidos e hizo aportaciones al respecto para que el plan director de la Guardia Urbana se ajustase a lo que el equipo de gobierno demandaba en materia de seguridad.

Los ejes directores se centraron en aspectos como la convivencia, el civismo, la gestión de la diversidad, la incorporación de la perspectiva de género y un nuevo modelo de organización basado en la participación, la gobernanza y la proximidad estratégica. También se introdujeron aspectos como la incorporación de las nuevas tecnologías de la

información y la comunicación, la cultura de la organización y la necesidad de incorporar nuevos perfiles para un nuevo modelo policial.

Un punto importante incluido lo ocupó la transparencia, la ética y la deontología policial, estableciendo sistemas y órganos de evaluación tanto internos como externos.

El Plan director incorporó las necesidades detectadas por la ciudadanía en las mesas participativas de seguridad y las respuestas relacionadas con dichas necesidades. Se introdujeron elementos que daban respuesta en el ámbito policial a algunas de las demandas ciudadanas recogidas. Era la primera vez que se elaboraba un Plan director en la Guardia Urbana de Badalona, estableciendo un modelo que partía de las demandas recogidas en un proceso participativo abierto a la ciudadanía. Se incorporaron también elementos con base académica y donde se había efectuado un diagnóstico previo.

Sin embargo, hay que señalar que el Plan director no se transmitió ni a nivel externo ni a nivel interno. Como en diferentes fases del proceso en materia de seguridad, se articuló y se plasmó en un documento tras un trabajo previo meticuloso y amplio, pero no hubo rigurosidad ni tiempo suficiente para su aplicación, que es una de las principales limitaciones que se han detectado en la investigación. A pesar de ello algunas de las cuestiones organizativas dentro del cuerpo policial se llevaron a cabo, introduciendo elementos con base científica en el diseño e implementación.

Como conclusión, se puede afirmar que el hecho de querer trazar un diseño lógico, metodológico y riguroso, donde se tuviesen en cuenta las demandas ciudadanas recogidas, supuso un hecho innovador en el ámbito de la seguridad en general, y específicamente el en ámbito policial. Se trazaron las líneas generales del funcionamiento del cuerpo policial, sin embargo, esta metodología no se desarrolló en todas sus fases,

evidenciando como los cambios de gobierno influyen en las políticas aplicadas en materia de seguridad, a pesar de la rigurosidad del diseño.

En el siguiente apartado se describe el proceso iniciado de elaboración del Plan de Actuación Municipal (PAM) de seguridad, que se diseñó de acuerdo a la concepción de un concepto de seguridad amplio. El diseño contó con la participación de diversos departamentos municipales, para dar respuesta a la mirada transversal que el gobierno quería llevar a cabo.

#### **4.3.3. Plan de Actuación Municipal (PAM) de Seguridad**

El Plan de Actuación Municipal de Seguridad fue un documento de trabajo en el que se incluyeron las principales demandas en materia de seguridad recogidas en las mesas participativas, como parte del diseño del modelo de seguridad.

El gobierno municipal inició un proceso participativo ciudadano que en palabras del gobierno municipal “definirá cómo será la Badalona de los próximos años” (Ajuntament de Badalona, 2016). Esto se llevó a cabo mediante el desarrollo de diferentes planes de actuación municipal (PAM) a partir de un documento base que incluía las diferentes aportaciones ciudadanas (Ajuntament de Badalona, 2016), junto a procesos participativos para decidir las inversiones presupuestarias. Se fijó como fecha máxima de entrega de los diferentes PAM elaborados el 31 de mayo de 2017. Se crearon diferentes equipos de trabajo y se facilitó una ficha de trabajo a cumplimentar por cada uno de los equipos, en una búsqueda de trabajo transversal y uniforme, para que cada PAM se ajustase a dicho modelo siguiendo unas pautas estandarizadas.

Uno de los PAM a desarrollar fue el de seguridad, con el objetivo de realizar un proceso participativo en materia de seguridad a nivel interno, donde se determinarían las bases de

un modelo de seguridad que partiese de las necesidades detectadas tras el proceso participativo de seguridad incluidas en el cuadro número 12.

A principios de mayo de 2017 se constituyó el equipo encargado de desarrollar el PAM de seguridad, que contó con un total de 11 trabajadores de distintos departamentos del ayuntamiento: un agente y tres mandos de distinta graduación de la Guardia Urbana, una técnica de alcaldía, la técnica responsable del área de feminismo, una mediadora, el coordinador de seguridad, la técnica de protección civil y dos trabajadores más pertenecientes a esta área. Se realizaron un total de cuatro reuniones con la asistencia de las personas incluidas en el grupo de trabajo, aunque en las distintas reuniones se excusaron algunas ausencias y se acabó focalizando el grupo de trabajo en una presencia mayoritaria de los policías que pertenecían a la Guardia Urbana. Asistí como observadora participante a todas las reuniones del PAM de seguridad, ya que fui una de las personas designadas para formar parte del equipo motor. El objetivo era trabajar transversalmente con diferentes departamentos del Ayuntamiento en la elaboración de un documento que recogiese indicadores, objetivos y presupuestos a modo de ficha básica para mostrar públicamente a través de la página web del Ayuntamiento en el mes de junio, y donde la ciudadanía pudiera votar las diferentes propuestas. Se planteó como objetivo realizar sesiones con la ciudadanía donde pudiera haber una devolución y una votación sobre las diferentes propuestas.

Todos los participantes en el equipo de trabajo que estuvieron presentes en la primera de las reuniones (la secretaria de alcaldía -encargada de recoger la información y redactar el documento que recoge las distintas aportaciones-, el coordinador de seguridad, el responsable de Protección Civil y tres mandos policiales de la Guardia Urbana de distinta graduación -el resto de miembros del equipo excusaron su presencia-) coincidieron en la necesidad de realizar un trabajo transversal entre departamentos para optimizar el ámbito

de la seguridad y no reducir el concepto de seguridad estrictamente al ámbito policial. Del mismo modo, los participantes fuimos coincidentes en la necesidad de traspasar información relativa al ámbito de la seguridad a la ciudadanía, y hacerlo en un lenguaje comprensible, no estrictamente normativo. En cuanto al modelo policial, los participantes coincidimos en la necesidad de implantar un modelo de proximidad, comunitario, que se adaptara a los cambios de cultura policial de un modo profesionalizado.

De esa primera reunión es importante señalar que, durante su desarrollo se recogió en el diario de campo que la secretaria de alcaldía puso de relieve la necesidad de retornar a la ciudadanía las demandas, dando continuidad a las mesas sectoriales y trasladó la voluntad de la alcaldesa: “Las conclusiones alcanzadas con respecto al ámbito de la seguridad son reales y permiten priorizar las acciones. Se debe dar un retorno a la ciudadanía en los seis distritos de la ciudad”. (secretaria de alcaldía)

Como punto de partida señaló los aspectos básicos a los que se llegó a través de las mesas sectoriales en materia de seguridad y que se centraron en cinco puntos: la elaboración de un plan director, una reforma del modelo policial, el desarrollo de los caminos escolares, la remodelación de la ordenanza de civismo y la puesta en marcha de un consejo de participación ciudadana (consejos de distrito).

Se celebraron las tres reuniones posteriores que se habían acordado. En el documento de trabajo del PAM se recogió que las aportaciones realizadas por los diferentes participantes fueron coincidentes con el resto de los documentos descritos en los apartados anteriores. Como factores claves del documento, se recogió que la seguridad se ha de entender como una responsabilidad conjunta entre administración y ciudadanía, con el fin de generar percepción de seguridad.

Por otro lado, varios de los aspectos que en el análisis de los resultados del capítulo 5 se detallan, ya se contemplaban como posibles contingencias en el PAM, tales como un déficit de personal en la Guardia Urbana o una falta de formación ciudadana en autoprotección.

El PAM planteaba como objetivos potenciar la participación ciudadana, implantar un modelo policial de proximidad, una gestión adecuada de la diversidad, una transversalidad efectiva, la incorporación de nuevas tecnologías, incidir en la prevención, conseguir la participación ciudadana en conceptos básicos de protección civil y mejorar la eficiencia, las capacidades, los procedimientos y los protocolos.

Se establecieron las etapas del programa y un cronograma de aplicación que incluía los siguientes puntos:

1. Aprobar el nuevo modelo de seguridad de proximidad a la ciudadanía.
2. Adecuar los horarios de los agentes de la Guardia Urbana a las necesidades de la ciudadanía.
3. Crear del Consejo Municipal de Participación en la seguridad (que establecía una serie de objetivos a partir de las conclusiones de las mesas participativas).
4. Elaborar el programa de nuevas tecnologías aplicables a la seguridad.
5. Ayudar al conocimiento de medidas de autoprotección y seguridad en actos y espacios públicos, dirigidos a la ciudadanía.
6. Dotar de mecanismos de control interno y código ético de los trabajadores municipales de Seguridad.

Se materializó finalmente el documento del *PAM* de Seguridad en diciembre de 2017, bajo el nombre de *Plan de acción para un modelo de seguridad ciudadana con perspectiva de género y por la cohesión social y la convivencia*, con lo cual el objetivo



de elaboración del PAM de seguridad se cumplió, si bien no se articuló entonces un sistema de participación ciudadana.

En marzo de 2018 el sargento responsable operativo de la unidad de proximidad de la Guardia Urbana, y uno de los participantes del grupo motor, elaboró un documento-propuesta a petición del jefe de la Guardia Urbana. El documento establecía un sistema participativo de la ciudadanía en materia de seguridad pública. Incluía el diseño de un sistema transparente de rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de la Guardia Urbana a través de la creación de espacios dialógicos, los llamados “consejos de seguridad de distrito”, siguiendo lo acordado en el PAM de seguridad. Tampoco se llegó a materializar y quedó en la articulación teórica.

A pesar de la rigurosidad en la articulación del PAM municipal de seguridad como planificación del diseño a seguir y de la participación transversal de diferentes departamentos del Ayuntamiento, las reuniones acabaron focalizando la seguridad en el ámbito policial, siendo la mayoría de los asistentes miembros del cuerpo policial, y determinando los diferentes ítems a incluir. Esto evidenció que a pesar de la intención inicial del gobierno municipal de que fuese un trabajo mucho más transversal, con la implicación de actores de otros ámbitos, la voz predominante en la articulación del PAM fue claramente la de los miembros de la Guardia Urbana que formaban parte del grupo de trabajo, mientras que otros participantes excusaron su presencia en las reuniones, o se mantenían mayoritariamente al margen de introducir elementos en el diseño.

Como conclusión se puede afirmar que la articulación del PAM se llevó a cabo en la última fase del gobierno municipal y dentro de los plazos previstos. A pesar de los esfuerzos del grupo coordinador, si bien se complementó el diseño, en las sucesivas reuniones que se llevaron a cabo los asistentes fueron mayoritariamente policías.

Sin embargo, a pesar de las limitaciones detectadas, se puede afirmar que se efectuó una planificación rigurosa, de diagnóstico y de trabajo transversal, que incorporaba las demandas de la ciudadanía recogidas en las mesas participativas y que sentaba las bases, los objetivos y un cronograma de trabajo.

Dentro del PAM de seguridad se contemplaba la elaboración del Plan director de seguridad, el cual se empezó a elaborar con posterioridad y se describe en el siguiente apartado.

#### **4.3.4. Plan Director de Seguridad**

El proceso de elaboración del Plan director de seguridad se consideraba necesario dentro de un diseño lógico de una concepción global de la seguridad, con una participación transversal de la administración local. Del mismo modo que en el resto de los procesos descritos en este apartado, las conclusiones y demandas ciudadanas recogidas en las diferentes mesas participativas de seguridad fueron un factor clave para el diseño y elaboración.

En agosto de 2017 el Ayuntamiento contrató un consultor externo que recibió el encargo de elaborar un Plan director de seguridad que sentase las bases de los objetivos, planificación y desarrollo del Ayuntamiento de Badalona en materia de seguridad. Dicho consultor articuló entre septiembre y diciembre de 2017 cuatro sesiones del grupo motor para la elaboración de un diagnóstico previo que diese paso a la elaboración definitiva del Plan director de seguridad y convivencia.

El consultor externo contratado por el Ayuntamiento, de perfil académico, con una amplia trayectoria en el mundo de la seguridad y de acuerdo con las directrices recibidas, tenía como objetivo crear un marco estable basado en criterios rigurosos de diagnóstico

y que no dependiese de cambios políticos, sino de ejecuciones técnicas a partir del marco teórico elaborado.

El objetivo del Plan director de seguridad era realizar un diagnóstico y un plan de actuaciones compartidas plurianuales entre la administración pública y la ciudadanía con el objetivo de prevenir conflictos y establecer actuaciones diversas y proactivas orientadas a mejorar la seguridad y convivencia (La Vanguardia, 2018).

Para la elaboración del plan director de seguridad se llevó a cabo un análisis DAFO con el objetivo de realizar un diagnóstico y analizar las características internas (debilidades y fortalezas) y las externas (amenazas y oportunidades). Tras el análisis DAFO se determinó, entre otros aspectos analizados, que no se detectaban grandes problemas de seguridad o convivencia en la ciudad de Badalona con referencia a los detectados en otras ciudades del área metropolitana o a nivel estatal, por lo que para generar percepción de seguridad se debía incidir en aspectos que permitiesen mejorar la convivencia y el civismo.

En el momento de la moción de censura, en mayo de 2018, el redactado final del Plan director en seguridad aún se estaba desarrollando y no llegó a finalizarse al producirse el cambio de gobierno municipal. Según el responsable de la elaboración del proyecto, el nuevo equipo de gobierno no se mostró interesado en dar continuidad al proyecto.

Nuevamente, a pesar de la intención de establecer un marco estable en materia de seguridad, donde predominase la participación ciudadana, la ralentización de todo este proceso hizo que quedase incompleto. El diseño del Plan director de seguridad se planteó por parte del gobierno municipal al inicio del proceso, tras obtener el diagnóstico y las demandas ciudadanas a través de las mesas específicas participativas en materia de seguridad. No fue así, y se ralentizó su diseño quedando finalmente incompleto, cuando

ya se había diseñado un modelo policial y se había redactado el Plan director de la Guardia Urbana.

En el capítulo 4 se ha descrito y analizado el estudio de caso, y muestra dos principales aportaciones:

Por un lado, muestra que el punto de partida y el hecho novedoso en materia de seguridad fue que el elemento clave para desarrollar un modelo de seguridad en una ciudad, fue recoger previamente las demandas ciudadanas en espacios dialógicos creados específicamente para ello. Esas mesas participativas fueron temáticas, tal y como se ha descrito, pensando que de ese modo se incluía a todos los sectores de la ciudadanía y todos los aspectos relevantes a tratar en materia de seguridad. Las aportaciones más relevantes de la ciudadanía en los diferentes ámbitos son las incluidas en el cuadro número 12, donde se resumen las principales demandas en las mesas participativas de seguridad, y las diferentes propuestas de acción recogidas en las mesas de debate.

La literatura científica no ofrece evidencias anteriores sobre este modo de articular políticas públicas de seguridad local, por lo que supuso un elemento innovador y transformador. La investigación ha permitido identificar la existencia de componentes transformadores al mostrarse la posibilidad de elaboración de políticas de seguridad dialógica a través de procesos participativos. La descripción de los distintos proyectos articulados en materia de seguridad permite determinar cuáles son los factores para el desarrollo de políticas de seguridad local con base científica y participación ciudadana, que es el objetivo principal de la investigación.

Por otro lado, este proceso dialógico y participativo fue determinante en el modelo policial a implantar, y se estructuró la organización sobre el eje de un modelo de proximidad. El Plan director de la Guardia Urbana también incluyó las demandas

ciudadanas recogidas, así como el Plan de actuación municipal -PAM-. Finalmente, estas fueron el eje sobre el que empezó a elaborarse el Plan director de Seguridad, cuya articulación se vio interrumpida, quedando incompleto.

Es importante volver a señalar que tradicionalmente se ha relacionado el ámbito de la seguridad pública básicamente con los cuerpos policiales, y por lo tanto la seguridad se reducía a una relación donde predominaban los actos de poder, en cuanto que la policía es autoridad y, por ejemplo, está legitimada para hacer uso de la fuerza en los términos establecidos legalmente. Esta perspectiva, tal y como se ha descrito, cambia. En esta forma de entender la seguridad, la policía es un elemento más (aunque tiene un papel predominante, tal y como se evidencia en la investigación), pero trabaja transversalmente en un concepto mucho más amplio de seguridad que incluye otros ámbitos como el urbanístico, el de servicios sociales o el educativo entre otros. Por lo tanto, un modelo de seguridad donde prevalecen los actos de poder, se transforma en un modelo de seguridad donde prevalecen los actos dialógicos, en los que intervienen diferentes actores en un plano de igualdad, donde se incluyen espacios dialógicos con la ciudadanía, donde éstos últimos aportan su visión y sus necesidades en materia de seguridad, y reciben explicaciones sobre sus demandas.

Como conclusión se puede afirmar que un modelo dialógico genera legitimidad en cuanto contribuye a la igualdad y en políticas de seguridad mejora la convivencia y la resolución de conflictos.

El capítulo 4 aporta información sobre el proceso dialógico que tuvo lugar en Badalona entre los años 2015 y 2018, e identifica aspectos que se incorporaron a la elaboración de los planes de seguridad de Badalona, tales como unas mesas participativas para recoger las demandas ciudadanas en materia de seguridad, unas jornadas de seguridad para debatir el modelo a diseñar, el Plan director de la Guardia Urbana, la reestructuración de

la Guardia Urbana, el Plan de Actuación Municipal de seguridad y el Plan director de seguridad. El punto de partida fueron los espacios participativos creados para recoger las demandas y que se mostraron como una herramienta adecuada para el diseño de políticas de seguridad dialógicas.

Como conclusión se puede afirmar que se ha dado respuesta parcialmente a los objetivos específicos de la investigación:

Se responde al objetivo 1, ya que se analizan los medios y procesos llevados a cabo para diseñar una política de seguridad basada en procesos participativos y relaciones dialógicas, y muestra cómo se diseña un modelo policial de proximidad en base a estos procesos.

Se responde al objetivo 2, ya que la descripción y análisis de los diferentes proyectos diseñados, y llevados a cabo parcialmente, permite afirmar que se incorporaron elementos sociológicos y criminológicos que pueden permitir generar relaciones estables entre administración y ciudadanía. Esas relaciones se establecieron a nivel interno y a nivel externo, fomentando la transversalidad entre departamentos.

Se responde al objetivo 3, ya que se describen los actos dialógicos y las jornadas participativas que supusieron el factor clave en el nuevo modelo de seguridad diseñado, incorporando elementos en el diseño que hasta ahora no se habían incluido, como la mirada de género tanto interna como externa, estableciendo un modelo transformador y con posibilidad de impacto.

Se responde al objetivo 4, ya que se analiza cómo es posible articular una vía socializadora, que revisa criterios de gobernanza, de creación de espacios dialógicos y de participación ciudadana, centrada principalmente en alternativas que se centran en favorecer la convivencia y el civismo. Se han identificado también las limitaciones en

cuanto a la implementación, lo que contribuye a introducir cambios para superar dichas limitaciones en proyectos similares.

En el capítulo 5, a través del análisis de las entrevistas realizadas, de las aportaciones hechas por las personas participantes en el grupo de discusión comunicativo y de tres reuniones dialógicas, se complementan las evidencias obtenidas en este capítulo, dando así respuesta a los objetivos de la tesis de forma más detallada y completa.

## **CAPÍTULO 5**

### **RESULTADOS II:**

### **EVIDENCIAS CIENTÍFICAS SOBRE EL PAPEL DEL DIÁLOGO Y LA PARTICIPACIÓN EN LA MEJORA DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA LOCAL**



## 5.1. Introducción

En este capítulo se complementan los resultados obtenidos y que dan respuesta a los objetivos de la investigación, ofreciendo evidencias científicas con respecto a la mejora en la elaboración de políticas de seguridad pública local que incluyen espacios dialógicos y participativos.

La estructura que se sigue en el análisis de los resultados de este capítulo se ajusta al cuadro de análisis elaborado e incluido en el capítulo 3, apartado 3.3.2. (metodología) - cuadro número 9-.

El primer apartado se corresponde con el objetivo específico 1, y se analizan los medios necesarios para la elaboración de la política de seguridad local en la ciudad de Badalona y si es posible dar respuesta en función de los recursos disponibles y detectar los recursos necesarios para una mayor efectividad. Se describen las líneas principales del proceso de elaboración de un modelo de seguridad basado en procesos participativos y dialógicos. Esto permite establecer una coherencia entre las demandas ciudadanas en materia de seguridad, los recursos disponibles, los recursos necesarios, las directrices políticas y las actuaciones policiales.

El segundo apartado se corresponde con el objetivo específico 2, y se analizan los espacios deliberativos desde una visión interna centrada en una relación dialógica entre diferentes actores de la administración, y desde una visión externa en cuanto a la relación dialógica entre administración y ciudadanía. Muestra la posibilidad de articulación por parte de la administración de espacios deliberativos y de procesos participativos abiertos a la ciudadanía en materia de seguridad e incorpora procesos internos y externos.

El tercer apartado se corresponde con el objetivo específico 3. Está centrado en el análisis de un modelo dialógico en el ámbito de la seguridad con la inclusión de voces diversas y

está dividido en dos subcategorías: género y participación. En el primer apartado se analiza la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la seguridad; el segundo se centra en los procesos participativos llevados a cabo, concretamente en las mesas sectoriales y en las jornadas de seguridad que sirvieron de marco para establecer el modelo de seguridad. Se identifican los componentes excluyentes que suponen una limitación y posteriormente se identifican los elementos transformadores que permiten la elaboración de políticas de seguridad local a través de procesos participativos y su transferibilidad.

El cuarto apartado se corresponde con el objetivo específico 4. se muestran los resultados obtenidos en relación a una política de seguridad dialógica. Por un lado, se analiza la articulación del modelo de seguridad local a través de los procesos descritos, y por otro se analiza la implementación de dicho modelo. Se muestra cómo es posible articular una vía socializadora y no meramente punitiva, con la inclusión de las voces de la ciudadanía, procesos participativos y la incorporación de un modelo policial de proximidad como el eje central del modelo policial a implantar, donde se desarrolla una acción principalmente preventiva.

Hay estudios que ofrecen evidencias científicas de estrategias efectivas que mejoran el impacto social de la investigación en ciencias sociales, y que permiten trasladar el conocimiento y las evidencias científicas a la elaboración de políticas públicas (Álvarez et al, 2020). En este capítulo se muestra cómo, respondiendo a las demandas actuales de la sociedad y con la creación de espacios dialógicos entre los políticos, los técnicos de la administración y los ciudadanos, es posible la elaboración de políticas públicas de seguridad que dan respuesta a las demandas ciudadanas recogidas en procesos participativos.

Este capítulo complementa al capítulo 4, respondiendo a los objetivos de la investigación. En el capítulo 4 se han explicado las diferentes fases de diseño e implementación del modelo de seguridad, y se han analizado las mismas en función de las evidencias recogidas en los espacios dialógicos creados para establecer el modelo de seguridad. En el capítulo 5 se analizan los resultados a través de los espacios dialógicos creados con la ciudadanía en consonancia con el modelo de seguridad que se fue diseñando a través de los diferentes espacios que se han explicado en el capítulo 4.

Por otro lado, en este capítulo se analizan las diferentes categorías y subcategorías incluidas en el cuadro de análisis, dando respuesta a los objetivos de la investigación mediante el análisis de tres reuniones dialógicas (usuarios, interesados y expertos), las entrevistas realizadas y el grupo de discusión comunicativo.

La difusión de los resultados obtenidos ofrece mejoras para el conocimiento y el debate público, y transforma las relaciones de poder (que habitualmente se han utilizado en la elaboración de políticas públicas de seguridad) en relaciones dialógicas.

A continuación, se describen por un lado los medios necesarios para establecer las políticas dialógicas de seguridad local, en cuanto que la investigación ha permitido detectar cuáles son los recursos y procesos necesarios, y por otro el proceso de elaboración del modelo de seguridad, que ofrece como resultado un nuevo modelo de seguridad pública local que responde a las nuevas necesidades y demandas sociales.

## **5.2. Medios Necesarios Para Establecer Políticas Dialógicas de Seguridad Local:**

### **Recursos y Procesos**

Este apartado da respuesta al objetivo específico número 1, en cuanto determina los medios necesarios para la elaboración de una política de seguridad dialógica, basada en

la participación ciudadana, en la democracia deliberativa, y en la creación de espacios abiertos a la ciudadanía como son las mesas participativas y las jornadas de seguridad.

El gobierno municipal en la ciudad de Badalona entre los años 2015 y 2018 tenía como objetivo la elaboración de un modelo de seguridad pública local dialógico y que incluyese las voces de la ciudadanía recogidas en procesos participativos. Para ello, y como punto de partida, se llevaron a cabo cinco mesas temáticas sectoriales descritas en el apartado 4.2.2. (jóvenes, espacios públicos, género, autoprotección y educación) donde se recogieron las demandas ciudadanas en materia de seguridad a través de un proceso participativo abierto a la ciudadanía. Este hecho supuso la elaboración de un modelo pionero, ya que planteó la seguridad desde un concepto global y que no se reducía únicamente a los cuerpos policiales, sino que se consideraba que éstos eran un elemento más del modelo de seguridad pública local, y debían interactuar a nivel interno con otros departamentos y a nivel externo con la ciudadanía a quién va dirigida la política de seguridad. Se consideró que el servicio de proximidad debía ser el eje central de la estructura policial.

En el diseño de la política de seguridad, el gobierno municipal introdujo el concepto de política dialógica en materia de seguridad, creando espacios de diálogo e incorporando voces nuevas y diversas que hasta ese momento se habían mantenido al margen en el diseño de las políticas de seguridad pública local.

Para llegar al diseño de ese modelo hubo un proceso previo basado en la creación de espacios dialógicos y jornadas participativas abiertas a la ciudadanía. El gobierno municipal incorporó a su modelo de gestión local políticas deliberativas (Habermas, 1998, 2002; Gutmann, 2004; Cohen, 1997), participativas (Racière, 1996; Elster, 2001; Held, 2001; Santos, 1999; Maiz, 2002; Baños, 2006; Maiz, 2006) y de lo que calificaron como “radicalidad democrática” (Mouffe, 1999; Laclau & Mouffe, 1987; Wright, 2011).

Con este marco teórico de base, afirmaban que es la ciudadanía quien debía decir que es lo que necesitaba para sentirse segura y establecer así el marco para elaborar el modelo de seguridad municipal.

Este proceso ha quedado debidamente explicado en el capítulo 4, donde a través del estudio de caso de la ciudad de Badalona se describe y analiza el proceso de elaboración de la política de seguridad pública local bajo los parámetros descritos. El análisis de toda la información recopilada a través de las diversas fuentes analizadas durante todo este proceso permite detectar cuáles son los recursos necesarios, los procesos llevados a cabo, e identificar los componentes excluyentes y transformadores de este modelo en relación a los recursos necesarios (actores, liderazgo efectivo y transmisión de cultura profesional) y a los procesos seguidos.

El conocimiento de las evidencias científicas, y en este caso concreto los aspectos dialógicos identificados en la investigación, permite afirmar que se incorporan mejor las demandas ciudadanas. Con la decisión del gobierno municipal de elaborar la política de seguridad con base dialógica, la ciencia muestra que funciona mejor que otros tipos de política o de actuación en materia de seguridad, ya que permite conocer e incorporar las demandas ciudadanas al diseño de políticas de seguridad pública local.

Esta investigación contribuye a detectar cuales son los elementos necesarios para determinar los medios oportunos con el objetivo de establecer espacios dialógicos con garantías de efectividad.

Se da respuesta al objetivo específico 1 de la investigación, en cuanto se determinan cuáles son los medios detectados que son necesarios para llevar a cabo de forma efectiva una política de seguridad dialógica: se debe contar con los actores necesarios para poder desarrollar un marco normativo de forma ágil y eficaz, estableciendo espacios dialógicos

que favorezcan esta articulación; debe estar liderado adecuadamente de tal forma que tanto en el diseño como en la ejecución haya una organización adecuada que permita dar salida a las diferentes propuestas elaboradas; se ha de transmitir la cultura profesional a toda la organización, de tal forma que los diferentes actores sean partícipes del proyecto y comprendan las líneas a seguir para poder desarrollarlo adecuadamente.

En el apartado 5.2.2. se describen los procesos llevados a cabo en cuanto a la creación de espacios dialógicos que fomentaban la participación ciudadana, y como esos espacios permitieron determinar un nuevo modelo de seguridad acorde a las propuestas ciudadanas.

### **5.2.1. Recursos: Actores, Liderazgo y Cultura Profesional**

El modelo de seguridad que tenía como objetivo implantar el gobierno municipal durante el periodo que ocupa la investigación es un modelo que se fundamentó a partir de un diagnóstico elaborado tras un proceso participativo abierto a la ciudadanía y en el trabajo transversal con diferentes actores de la administración implicados. Sin embargo, es una obviedad que, de cara a la ciudadanía, cuando se habla de seguridad se da un papel predominante a la función policial. La policía es la encargada de garantizar el libre ejercicio de derechos y libertades, y de trabajar de forma coercitiva cuando alguien vulnera estos derechos ciudadanos. También es la encargada de llevar a cabo las demandas políticas del momento en materia de seguridad, y es la cara más visible de las políticas municipales.

El modelo de seguridad tradicional y muy especialmente el modelo de seguridad que se había implantado por el gobierno anterior en la ciudad de Badalona (Partido Popular, 2011-2015), estaba centrado en la función policial básicamente. La seguridad era un concepto que tanto desde el gobierno local como desde la ciudadanía se consideraba

competencia exclusiva de la policía. A las diferentes demandas se les daba respuesta a través del diseño de planes de actuación o de determinadas actuaciones policiales cuya ejecución o tratamiento recaían principalmente en la Policía Local y que se reforzaba en ocasiones por el diseño de actuaciones conjuntas con la policía autonómica, o con la intervención puntual de otros departamentos. Además, la respuesta que el gobierno local dio a las diferentes demandas ciudadanas durante el periodo 2011-2015, siempre vino acompañada de una imagen de “resolución” basada en una respuesta policial que fue ampliamente difundida por el gobierno mediáticamente, y donde la llamada “unidad omega” (centrada en la seguridad ciudadana y en el servicio reactivo) encabezaba las respuestas ofrecidas por el gobierno municipal.

Con ese escenario previo, el gobierno municipal constituido como resultado de las elecciones municipales de mayo del año 2015, tenía como objetivo dar un cambio radical tanto a la Guardia Urbana, como al concepto de seguridad en la ciudad de Badalona, y pretendía relegar esta función coercitiva identificado con el periodo anterior a un segundo plano, dando una especial relevancia a la función policial preventiva, centrada en un modelo policial de proximidad sobre el que debía girar toda la estructura de la organización policial de la Guardia Urbana.

La percepción ciudadana de que la policía no está donde tiene que estar cuando tiene que estar es recurrente. A esta percepción se añade una merma de recursos debido a diversas contingencias de personal (la principal de ellas fue la regresión numérica de efectivos policiales acogándose a la llamada “ley Montoro” (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local). Las políticas del gobierno municipal en Badalona durante ese periodo estaban centradas en lo social, y subsanar la pérdida de un número importante de efectivos policiales no era una prioridad en la agenda municipal, como tampoco lo era crear una estructura de mandos adecuada para poder dar

respuestas a las necesidades de la organización, tal y como se evidenció a lo largo de todo el mandato municipal. Si bien incrementar la plantilla policial y crear una estructura de mandos acorde a las necesidades estaba en la agenda municipal, fue algo que no se llegó a llevar a cabo. En los tres años de gobierno, únicamente se cubrieron 12 plazas de agente, frente a un déficit de más de 50 agentes que se produjo durante estos años. Tampoco se realizó promoción interna para cubrir las vacantes existentes de mandos.

El departamento de recursos humanos del ayuntamiento sufrió una parálisis de gestión que se resintió en toda la estructura municipal, pero muy especialmente en la organización policial, que debía dar respuesta a un modelo policial de proximidad, el cual precisa un mayor número de efectivos. No obstante, la directriz política era adaptar toda la estructura policial a un modelo policial de proximidad, y el jefe de la Policía adaptó un organigrama acorde a dicha demanda, destinando un mayor número de efectivos (aproximadamente 1/3 de la plantilla total) a la llamada “división de proximidad”, compuesta por varias unidades específicas y complementarias entre sí.

El déficit de personal en la organización policial se vio subsanado en gran medida por un sistema de gestión eficiente diseñado por el mando policial operativo responsable de la Unidad de Proximidad, y con el soporte de la Jefatura, para la implantación del nuevo modelo de proximidad policial. También el servicio de proximidad se vio reforzado por la ampliación de la franja horaria que cubrían los agentes destinados a la Unidad de Proximidad y por la complementariedad de patrullas reactivas al servicio de proximidad y que seguían una dinámica de planificación para dar continuidad a los servicios de prevención que se gestionaban desde la unidad, tal y como se ha explicado en el apartado 4.3.1.

Se diseñó un sistema de proximidad que permitió dar respuesta a las demandas a pesar del déficit de personal existente y que contó con el apoyo y la implicación personal de



algunos mandos y agentes que creyeron, desarrollaron e implementaron un sistema de proximidad resolutivo en su gestión, aunque deficiente en cuanto al déficit de personal, ya que no permitía la presencia efectiva a pie en todos los barrios de la ciudad.

En el análisis de la información recopilada para dar respuesta al objetivo específico 1 y determinar los medios necesarios para la elaboración de políticas de seguridad dialógicas efectivas, una de las limitaciones que se evidenció fue la falta de recursos necesarios, empezando por el número de agentes de la Guardia Urbana, para intensificar la creación de espacios dialógicos con la comunidad, que en muchas ocasiones sigue relacionando directamente a la seguridad con más presencia policial.

En la reunión de usuarios analizada esta percepción de déficit de personal se puso de relieve por parte de algunos de los representantes vecinales que participaron e hicieron afirmaciones como: “he llamado muchas veces por niños que tiran piedras y me han respondido que no tienen patrullas” (vecino, V1), o “el problema en la Guardia Urbana es que faltan efectivos. No se pueden cubrir todas las necesidades de los barrios. Yo he hecho instancias. (...) Que apretéis y pongan más efectivos” (vecino, V2).

A pesar de las contingencias de personal, se organizó la estructura policial para dar respuesta a las demandas ciudadanas, tal y como se ha expuesto anteriormente. El modelo de proximidad incluía el soporte de determinadas patrullas que tradicionalmente hacían servicio reactivo a la estructura del servicio de proximidad, con la misma dinámica en cuanto a los “casos personalizados” a los que se daba respuesta y se hacía seguimiento hasta su resolución o derivación al departamento correspondiente.

Esta complementariedad que permitió en gran medida subsanar el déficit de personal fue expuesta por uno de los mandos responsables en la misma reunión:

Ahora la proximidad dispone de los Especialistas en Prevención Planificada (EPP), que son patrullas que pueden seguir los casos fuera del horario habitual, dando continuidad durante las 24 horas. Si sabemos lo que ocurre, dónde y cuándo, se soluciona la disfunción del barrio. (mando policial, EXP1).

Este cambio de funcionamiento que se incorporó a la organización supuso un elemento transformador. El servicio de proximidad anteriormente se había estructurado en la Guardia Urbana de Badalona en horarios de mañana y tarde sin dar respuesta a las demandas más allá de las franjas horarias en las que los agentes de proximidad patrullaban a pie los barrios. A partir del año 2016 y por primera vez en un modelo policial de proximidad, sin que se hayan encontrado precedentes al respecto en España, se estructuró un servicio que daba respuesta a las demandas que se gestionaban desde la Unidad de Proximidad durante las 24 horas del día, y del que los mandos responsables hacían seguimiento de forma continuada y determinaban los seguimientos necesarios por parte de las patrullas que daban soporte al servicio de proximidad, siguiendo las mismas pautas del trabajo de los agentes de proximidad en horario diurno, sólo que mediante patrullas en coche durante el horario nocturno.

Las diferentes demandas que llegaban al cuerpo policial se acababan gestionando principalmente a través del servicio de proximidad, que se convertía así en el eje central de la estructura para canalizar y establecer un seguimiento de las demandas ciudadanas.

La alcaldesa, en la reunión vecinal analizada, reconoció el déficit de personal existente. De declarada posición anti militar y defensora de una vía donde la función policial fuese mínima, tras año y medio al frente del gobierno municipal y como responsable del área de seguridad, siendo impulsora de la articulación de espacios dialógicos con la inclusión de las voces de mandos policiales y otros representantes de la administración, defendía la necesidad de ampliar el número de agentes con el objetivo de dar un mejor servicio

preventivo y de contacto directo con la ciudadanía, basado esencialmente en una policía de proximidad. Al ser entrevistada afirmó:

Evidentemente faltan agentes. Hay 200 trabajadores menos en el Ayuntamiento que en 2013. Si finalmente los agentes se jubilan a los 60 años y se reponen esas jubilaciones, se podrá ofrecer una mayor eficiencia y un mejor servicio a la ciudadanía. (alcaldesa).

Se produjo un cambio en el funcionamiento de la organización, incorporando el diálogo y el consenso con la ciudadanía en materia de la política de seguridad a desarrollar, e incluyendo una acción comunicativa basada en pretensiones de validez. Se generó una transformación en la organización y en sus miembros, tanto a nivel de Ayuntamiento como de la Guardia Urbana, con la incorporación de elementos dialógicos en el procedimiento de elaboración de la política de seguridad, de relación con la ciudadanía y en la toma de decisiones.

Sin embargo, se ha evidenciado que el proceso quedó incompleto. Se requería un cambio de cultura profesional que no se llevó a cabo y no se articularon los medios necesarios para ello. La transmisión a nivel interno del modelo no se llegó a realizar en toda la organización, y estas limitaciones son señaladas con respecto a la implantación del modelo de proximidad y que modificó la estructura general de la organización. El jefe de la Guardia Urbana señaló al ser entrevistado varios factores necesarios para llevar a cabo el proyecto, como la necesidad de transmitir un cambio de cultura en la organización y disponer de recursos para poder ejecutar el marco teórico. También ratificó lo anteriormente expresado por otras de las personas entrevistadas, en cuanto que debían generarse relaciones estables en la ejecución de proyectos elaborados de forma rigurosa y bajo premisas de conocimiento científico, más allá de los cuatro años que dura un gobierno municipal. En este sentido, el jefe de policía señaló este periodo acotado a una

legislatura como una limitación para poder efectuar de forma eficaz un cambio en la cultura de la organización:

(...) Estimular un cambio de cultura de la organización, que conlleva una manera de trabajar mucho más preventiva y proactiva, que pretende dar soluciones inmediatas a medio y largo plazo, y por lo tanto cambiar la mentalidad de los operadores de seguridad. Yo creo que cuatro años es poco tiempo para cambiarla. También es verdad que conlleva un trabajo más complicado y siempre hay resistencias a hacer las cosas más complejas (...).  
(jefe de la policía)

Cualquier diseño en políticas públicas requiere de unos medios humanos y materiales para su ejecución. La investigación permitió detectar como limitación la falta adecuada de esos medios. Los expertos entrevistados señalaron la dificultad para conseguir los recursos adecuados.

A nivel de organización, y en este caso en cuanto a la administración pública específicamente, un mal funcionamiento en la gestión administrativa repercute necesariamente y de forma muy sintomática, ralentizando los procesos, que a priori tienen una vigencia de cuatro años, que es lo que dura una legislatura y un proyecto político determinado. En este sentido se pronunció el jefe de la Guardia Urbana:

Lo más negativo son las dificultades para conseguir los recursos, tanto económicos como personales, que hicieron que todo esto fuera muy lento, y luego por otro lado había que trabajar con la idea de que no se produjera frustración, porque se esperaba que todo fuera muy rápido y ya intuíamos que las cosas no irían tan rápidas. La propia perspectiva política tenía un timing diferente y demasiado optimista de lo que se podía hacer, y las mesas de trabajo

tardaron más, pero yo creo que esto no era negativo, esto enriquecía el producto.

Eso sí, hacía que las cosas llegaran más tarde. (jefe de la policía)

Cualquier política pública diseñada debe tener un cronograma que ajuste diseño y ejecución. La dilación en el tiempo para finalizar el diseño del modelo de seguridad supuso un factor clave del proceso y fue señalada como una limitación tanto por los entrevistados como por los participantes en el grupo de discusión comunicativo. La inexperiencia en la gestión a nivel de administración pública hizo que el proceso se ralentizase aún más:

(...) Una dificultad es que no había experiencia de gestión, y eso lo pagamos durante todo el tiempo de gobierno de las llamadas ciudades del cambio. (...)

Estas cosas requieren información previa y después capacidad de gestión, que no la tuvieron, porque estos gobiernos no eran expertos en gestión. La mayoría fracasarán por esto (...)" (coordinador de seguridad).

En el caso que se describe se contó con ayuda profesional externa para hacer un diagnóstico a nivel de organización que permitiese desarrollar un Plan Director de Seguridad acorde con ese diagnóstico. El proceso de elaboración se ralentizó tanto (y se inició de forma tardía, a finales del año 2017), que cuando se produjo el cambio de gobierno municipal no se había presentado aún un borrador del proyecto. Alguno de los entrevistados señaló lo que consideraba que contribuyó a ralentizar el proceso:

Buscaron una persona con un alto nivel y un reconocimiento internacional (se refiere al consultor externo encargado de elaborar el plan director de seguridad), y por tanto esto restó capacidad y tiempo para dedicarse aquí (...) has de comenzar y tener un plazo de seis meses, como mucho, un periodo reflexivo, de diagnóstico, de propuesta y comenzar la implantación. Si no haces esto en seis

meses estás vendido (...) has perdido el tiempo y la posibilidad de hacerlo, o esta posibilidad es más difícil, porque todo el mundo se ha acostumbrado a la situación. (coordinador de seguridad).

Otro de los elementos que se detectan a nivel de administración pública es la desconfianza a nivel de organización, y es esta desconfianza en las personas que han de gestionar recursos, la que ralentiza o paraliza determinados procesos. También esta limitación fue señalada por uno de los entrevistados:

Había un nivel de desconfianza (...) cuando tú desconfías de una parte de la estructura, no la dotas de servicios, de recursos, de personal, acabas de matar tu proyecto (...) para mi este fue su elemento más débil: muy potente desde el punto de vista de filosofía de gestión y de pensamiento democrático, pero a nivel de practicidad, esto es lo que priorizo y por tanto doto de recursos económicos y humanos (...) si tú esto no lo has hecho, no tendrás un proyecto que funcione. (coordinador de seguridad)

La falta de un liderazgo claro para implementar todo el proyecto es otro de los elementos limitadores detectados. El liderazgo de la alcaldesa estaba claro en cuanto al impulso del proyecto dialógico y participativo, pero faltaba una estructura que liderara la ejecución efectiva de los diferentes espacios. Todo el diseño al respecto: las diferentes mesas de seguridad, las jornadas de seguridad, los diferentes Planes de Actuación Municipal y los presupuestos participativos entre otros espacios participativos o dialógicos creados, necesitaban una estructura amplia que liderase el proyecto y lo pusiera en marcha. Se realizó un trabajo muy amplio y profundo en este sentido, pero la falta de recursos organizativos sobrecargó a los miembros del gobierno y a los técnicos que les daban soporte. Dos de los expertos entrevistados afirmaron que hubo una falta de liderazgo clara para implementar el proyecto. La necesidad de un liderazgo efectivo para desarrollar un

programa adecuado a las demandas y al proyecto municipal en materia de seguridad son señaladas de este modo:

(...) Todo proyecto debe tener un programa claro y un liderazgo, y no teníamos una cosa ni teníamos la otra. (...) Debería tener personas con la capacidad de planear, dirigir e implementar cualquier proyecto, y en el de seguridad, que es complejo, si no hay liderazgo y no hay recursos no se puede hacer (...) y los recursos que esperábamos o el apoyo que esperábamos tener no lo tuvimos (...)"'. (sargento).

No se ha trabajado lo suficiente la necesidad de mediar y de resolver conflictos internos. (...) El Plan de Actuación Municipal tenía como problema fundamental que tú has de trabajar con las élites, pero has de trabajar sobre todo con las partes intermedias, y ahí están los mandos, que es donde están las resistencias (...) Perdieron mucho tiempo, y creo que tenía mucho que ver que no tenía equipo. Necesitaba un gerente de confianza, que no lo tenía, una persona de mucha confianza de quien se pudiera fiar, pero ejecutivo y que al mismo tiempo tuviera mano izquierda. Y debía ser de dentro. El equipo que tenía de seguridad no acabó de funcionar. (consultor externo)

Se detecta en el análisis de las entrevistas y del grupo de discusión comunicativo un déficit en la parte comunicativa de cara a la ciudadanía: "Hay una parte comunicativa clave" (Sergio), en cuanto a que no se transmitió a la ciudadanía de forma efectiva el mensaje y las actuaciones del gobierno municipal.

También los expertos entrevistados argumentaron los motivos que los llevó a tener una percepción negativa en cuanto a las limitaciones de llevar a la práctica todo el trabajo previo que se realizó. Destacaron una elaboración teórica muy amplia, con una

implicación personal importante y necesaria, pero que, si después no se visualizan los resultados o no se les da una continuidad, genera frustración en cuanto no se materializa todo el trabajo previo.

(...) Se hace todo un plan, como el de civismo y convivencia y el de seguridad, en el que muchos de nosotros utilizamos muchísimas horas y luego no se llevó a cabo. Eso hace que las personas que han utilizado su tiempo, su esfuerzo, sus ideas y su empuje se desinflen y no crean ya en muchas cosas. (...) El principal elemento negativo es la incapacidad para poder ejecutar ciertas políticas, por hacer un análisis tan amplio que te paraliza y no puedes salir de ahí, y luego por la falta de las personas más adecuadas para poder liderar esos cambios.

(sargento)

Se evidenciaron las limitaciones en cuanto a los recursos disponibles, entre las que destaca la percepción general de un déficit a la hora de llevar a la práctica la mayor parte del proyecto teórico elaborado.

El análisis del grupo de discusión comunicativo me permitió obtener evidencias de la existencia de deficiencias en la gestión de las áreas técnicas del ayuntamiento, encargadas de la ejecución del proyecto en materia de seguridad. En algunos casos estuvieron influenciadas por un partido político determinado, que obstaculizó el generar relaciones estables entre ciudadanía y administración:

También hay un tema que no hay que olvidar del gobierno anterior, que aparece el interventor por medio y el secretario municipal, que son piezas insoslayables. Eso es una espada de Damocles que ahoga al político. En cambio, el modelo policial, o el cambio de modelo social pasa por las manos de esas figuras.

Democráticamente ahogan al político. (Sergio)



Por tanto, es necesario establecer vínculos efectivos entre políticos y personal de la administración local, principalmente la de aquellos con una mayor capacidad técnica, de decisión y de gestión.

Como elementos excluyentes en cuanto a recursos se detectó una falta clara de liderazgo capaz de articular los recursos necesarios para ejecutar un modelo de seguridad. No se dotó de personal suficiente a la plantilla, ni de una estructura adecuada de mandos, ni de actores principales que pudieran ser resolutivos en cuanto a la ejecución del modelo. Por otro lado, un cambio de cultura policial requiere una formación y una transmisión adecuada de información que no se complementó. Finalmente, un proyecto como este se encuentra limitado por el tiempo que dura una legislatura si no continúa el mismo equipo de gobierno. Este hecho se agravó en el caso analizado, donde ni tan siquiera se pudo completar el ciclo de 4 años, ya que en el tercer año de gobierno se produjo una moción de censura que paralizó el proceso, con lo que esta situación que limita el desarrollar hasta el final adecuadamente un proyecto en el periodo de una legislatura se vio agravada aún más.

A pesar de los déficits detectados en cuanto a los recursos necesarios para establecer un modelo de seguridad dialógico efectivo, el eje sobre el que se estructuró el modelo se llevó a cabo con la inclusión de estos espacios dialógicos y la participación ciudadana, tanto para la elaboración del modelo, como para la aplicación de la política de seguridad. Si bien algunas de las fases quedaron en un periodo embrionario por la falta de recursos adecuados, se establecieron las bases de ese modelo dialógico y participativo, y se crearon algunos espacios que permitieron la inclusión de las voces de la ciudadanía. El más importante de todos ellos fueron las mesas participativas y las jornadas de seguridad, que permitieron el diseño posterior de un marco teórico amplio muy elaborado, el cual se ha

explicado detalladamente en el apartado 4.2. El proceso de elaboración del modelo es analizado en el siguiente apartado.

### **5.2.2. Proceso de Elaboración del Modelo de Seguridad: Un Modelo Nuevo que Responde a Nuevas Necesidades y Demandas**

El proceso de elaboración del modelo de seguridad local en Badalona supuso la inclusión de voces diversas, de nuevos actores sociales y la creación de nuevos espacios de diálogo y de consenso. Para todo ello se utilizaron diferentes foros. El principal de ellos y que supuso el punto de partida del modelo a elaborar fue la creación de mesas participativas abiertas a la ciudadanía que permitieron elaborar un diagnóstico de las necesidades en materia de seguridad. Esto se llevó a cabo en una primera fase, desarrollada entre los meses de noviembre de 2015 y enero de 2016. Las siguientes vías de articulación para desarrollar el modelo de seguridad fueron el Plan director de la Guardia Urbana, el Plan de Actuación Municipal (PAM) de seguridad y el Plan director de seguridad, los cuales han sido analizados en profundidad en el capítulo anterior.

Los dos primeros puntos se elaboraron en el marco teórico inicial. El Plan director de la Guardia Urbana se elaboró en consonancia con las demandas ciudadanas recogidas en las mesas sectoriales, y el Plan director de seguridad se empezó a estructurar teniendo en cuenta esas demandas ciudadanas, la estructura de la Guardia Urbana y la información recogida en la elaboración del plan de actuación municipal (PAM).

Los aspectos que permitieron definir la estructura del modelo de seguridad son, tal y como se ha mencionado, la participación, la inclusión de voces diversas y de nuevos actores sociales, la creación de espacios dialógicos y la búsqueda del consenso.

En la reunión de expertos cuyo análisis se incorpora al presente capítulo, el consultor externo en seguridad ya indicó que el objetivo era elaborar un Plan director de seguridad

que tuviera vigencia a largo plazo, más allá de los cambios políticos que pudieran producirse. Este Plan director debía suponer la creación de un marco estable en el ámbito de la seguridad, y al ser entrevistado afirmó que para conseguir los objetivos marcados y dar estabilidad, el periodo de vigencia aproximado que estimaba adecuado era de diez años.

La necesidad de transformar el modelo de seguridad existente en Badalona antes del año 2015, especialmente el modelo desarrollado en la legislatura comprendida entre los años 2011 y 2015, fue compartida por varias de las personas entrevistadas y también por los y las participantes en el grupo de discusión comunicativo. El marco político anterior en materia de seguridad marcó aún más la voluntad del nuevo gobierno en una búsqueda de ruptura total con el sistema de gestión en materia de seguridad aplicado en la legislatura anterior.

El nuevo gobierno municipal del año 2015 decidió hacer una política de seguridad de acuerdo a una base dialógica, introduciendo elementos de participación, espacios dialógicos y de género, que la ciencia ha demostrado que funciona mejor que otros tipos de política o de actuaciones en materia de seguridad.

Si bien es cierto que el gobierno municipal intentó no centrar el concepto de seguridad en los cuerpos policiales (*Guardia Urbana* y *Mossos d'Esquadra*), éstos hasta ese momento habían sido tradicionalmente los receptores de todas las demandas en el ámbito local cuando se hablaba de seguridad. Era desde la *Guardia Urbana*, de acuerdo con las directrices políticas del momento y trabajando en colaboración con el cuerpo policial autonómico, los *Mossos d'esquadra*, donde se centralizaban todas las acciones dirigidas a proporcionar seguridad a la ciudadanía. El gobierno anterior se había vinculado muy directamente con la función policial como imagen de control social y había proyectado una visión del cuerpo en gran medida coercitiva. El jefe de la policía, que había dejado

su cargo de superintendente al frente de la Guardia Urbana entre los años 2012 y 2015 (periodo en el que tres mandos policiales alternaron la Jefatura de forma sucesiva), relató que cuando regresó a ocupar nuevamente su puesto como jefe de la Guardia Urbana de Badalona en el año 2015 se encontró las siguientes deficiencias a nivel de organización policial:

Una organización completamente desprofesionalizada, una organización que trabaja por los aspectos exclusivamente económicos y una organización que ha perdido la cultura de la mediación, del ciudadano como cliente, que ha olvidado que el ciudadano es su cliente, y que se ha acostumbrado a seguir directamente las instrucciones políticas sin valorar la oportunidad de las mismas. Entonces es una organización que está como dicen algunos, enferma, y que hay que volver a curar. (jefe de la policía)

También el consultor externo que realizó el diagnóstico para elaborar el plan director de seguridad detectó una disfunción en lo relacional, y planteó la necesidad de efectuar cambios en la organización: “(...) la dignificación, rejuvenecimiento e incentivo del cuerpo. Es un cuerpo que había sido maltratado por cierta ciudadanía”. (consultor externo).

Las manifestaciones de los entrevistados y de las personas que participaron en el grupo de discusión comunicativo puso de manifiesto la necesidad de introducir espacios dialógicos y de consenso que favorecieran un cambio de modelo con respecto a la política de seguridad desarrollada por el gobierno municipal entre los años 2011 y 2015. Se puso de relieve que la ciudadanía reclamaba establecer canales de comunicación y fomentar la participación ciudadana:

En el gobierno anterior eran completamente inaccesibles. Hicieron poner en contra ciudadano contra ciudadano. Había crispación social (...) anularon las entidades, no querían escuchar a las entidades y no les hacían ningún caso, y bueno, a parte focalizaban las cosas en cosas concretas. Por ejemplo, la seguridad sólo era policial, cuando hay aquí un montón de temas transversales que tocan la seguridad”. (Paula)

Y el tema de no escuchar a las entidades, en la etapa negra que decimos (se refiere al gobierno anterior a 2015). Yo recuerdo cuando Albiol estaba en el gobierno no había manera. Ni en el Consejo de Juventud. (Nadia)

Un elemento transformador que se pudo constatar durante todo el proceso es un cambio de mirada hacia el rol policial, una vez establecidos lazos dialógicos entre los miembros del gobierno municipal, representantes de entidades y asociaciones y miembros de la Guardia Urbana. En las entrevistas realizadas a los interesados, todos vecinos de Badalona, éstos admitieron tener una visión de la policía sesgada. El mundo policial, tradicionalmente muy cerrado, fomenta en cierta medida esa visión por parte de determinados sectores. El hecho de que partidos políticos que se habían posicionado tradicionalmente en contra de la función policial acabasen gobernando, facilitó que en muchos casos las relaciones entre mandos o agentes policiales y miembros de estos partidos políticos variasen y la percepción de unos sobre otros mejorase, favoreciendo un acercamiento mutuo.

El gobierno municipal quería desligar el concepto de seguridad como algo estrictamente policial para darle un enfoque amplio, donde la policía estuviese incluida como un elemento más dentro de un sistema de seguridad con la intervención de diferentes actores de la administración y de la propia ciudadanía. En cuanto al modelo policial, desde el gobierno municipal se demandaba un modelo de proximidad centrado en la prevención y

en la relación directa con la ciudadanía. La secretaria de alcaldía y responsable de coordinar todos los grupos de trabajo afirmó al ser entrevistada:

(...) Le hemos dado la vuelta al concepto que tenía el gobierno anterior, e incluso el otro, le hemos dado una mirada nueva a este mandato que no hemos podido acabar, pero donde se ha hecho mucho, y es este concepto de hacer de Badalona una ciudad amable, segura pero amable, que no fuera esta policía agresiva, sino una policía de proximidad. (secretaria de alcaldía).

El concepto de una Badalona “amable”, de hecho, se convirtió en el slogan de las jornadas de seguridad celebradas: *Una Badalona amable, una ciutat segura*. (Ajuntament de Badalona, 2016).

En la reunión organizada por el consultor externo con el objetivo de realizar un diagnóstico previo con el fin de elaborar el plan director de seguridad, algunos de los participantes pusieron de relieve varios aspectos fundamentales a incorporar en el modelo de seguridad, entre ellos, que a nivel policial el modelo más adecuado en consonancia al modelo de seguridad que se pretendía era un modelo de proximidad. En este sentido el mando policial presente afirmó: “Una policía de proximidad es una policía más asistencial, alejada de una imagen represiva y que básicamente interviene con las personas que conviven en un mismo espacio, siendo muy importante la parte pedagógica”. (mando policial, EXP1)

El gobierno municipal pretendía una transformación del modelo de seguridad implantado hasta ese momento, especialmente por el gobierno anterior (entre los años 2011 y 2015), y el objetivo era el diseño y posterior implementación de un modelo policial centrado en la proximidad con la ciudadanía. Los entrevistados coincidieron en su planteamiento de implementar una política de seguridad más inclusiva. En ningún caso los expertos

entrevistados mostraron resistencias personales al cambio, sino que valoraron las actuaciones proyectadas como algo necesario y positivo, que supuso una transformación en cuanto al nuevo modelo de seguridad a desarrollar, en consonancia con los cambios sociales y las demandas ciudadanas.

Si en un inicio se detectaron claramente ciertos estereotipos sobre la policía, que es algo que los actores interesados entrevistados manifestaron de forma reiterada, supuso un elemento transformador el hecho de que se decidiera incorporar a la policía dentro de la estructura en cuanto a espacios dialógicos creados y en tener una mirada transversal dentro de la administración. Algunos de los miembros del gobierno entrevistados, argumentaron la necesidad de un cuerpo policial:

(...) Creo que han de haber unos servicios del orden y una autoridad que en un momento dado pueda estar por encima de quien esté agrediendo conculcando los derechos de otra persona, pero se puede explorar otra forma de hacer que podría cambiar totalmente todos los paradigmas de cómo está concebida actualmente la policía. (alcaldesa)

El trato directo de los miembros del gobierno municipal con algunos de los profesionales de la policía permitió que se estableciera un diálogo inexistente anteriormente entre policías y determinados representantes políticos, y el establecer estos espacios dialógicos permitió transformar parcialmente la mirada de unos y de otros, encontrando espacios comunes de cooperación y entendimiento mutuo:

Ha variado en positivo, ya que también las personas que he conocido y he visto en el cuerpo, hay policías que tienen un sentido muy estricto de la democracia, que miran por el bien común, que tienen un sentido de servicio público y que pueden ser permeables a unas maneras de hacer que puedan cuestionar esta

hegemonía de este relato del militarismo, del armamentismo, etc. Esto es positivo. Sobre la Guardia Urbana he visto que su trabajo al 90% no es tanto de persecución del delito como de servicio a la ciudadanía y, por tanto, esto también cambia el enfoque”. (alcaldesa)

Otro de los entrevistados afirmó al respecto:

Hemos encontrado dos niveles: policías de la Guardia Urbana de Badalona que nos han sorprendido por su forma de entender la vida y que de alguna manera somos cómplices. Nos ha sorprendido que haya policías tan de izquierdas y tan vinculados, pero al mismo tiempo hemos constatado el tópico de que hay policías autoritarios, con más ganas de reprimir que de conciliar. Por tanto, hemos constatado el tópico que hay de la policía, que existe, pero por otro lado hemos descubierto una policía absolutamente entregada a los valores públicos que había. (coordinador de alcaldía)

Se incorporaron elementos dialógicos para confrontar dos realidades: el rol policial estereotipado y la gestión de una organización policial por parte de determinados partidos políticos que se han auto catalogado como “anti policías”. La alcaldesa decidió desde el inicio de su mandato asumir personalmente las competencias en seguridad y al ser entrevistada lo argumentó con esa intencionalidad transformadora, admitiendo sus recelos iniciales con los cuerpos policiales, pero a la vez con la intención de tender puentes:

Yo vengo del antimilitarismo (...) yo me sentía un poco con un perfil puente de decir, vale, yo que soy antimilitarista, que vengo de una vertiente muy crítica con los cuerpos policiales, no sólo cogí la seguridad porque me toca como alcaldesa, porque podría haber delegado, sino como un reto personal, el hecho de decir: es que otro modelo de seguridad sí es posible. Es posible compaginar este



radicalismo crítico de la CUP<sup>16</sup> y de muchos movimientos sociales con los cuerpos policiales, de mí misma como antimilitarista, con la construcción, pensar que también hay un trabajo policial imprescindible y necesario y que hay mucha gente en los cuerpos policiales que hacen muy buen trabajo. (...) Para mí era una oportunidad de probar algo nuevo y de demostrar que estos mundos podían confluir, y para mí es muy positivo (...). Creo que hubo un esfuerzo, tanto por parte de los mandos, como por el mío, de decir, vale, nos hemos de entender... no sé cómo decirlo... de lo que podría ser es lo mejor. (alcaldesa)

Algunos de los entrevistados pusieron de manifiesto la necesidad de una relación dialógica que aunase diferentes perspectivas siguiendo los parámetros de una democracia radical, con la inclusión de voces diversas y donde la discrepancia no fuese vista como un elemento negativo, sino como una oportunidad de inclusión. Se pudo constatar que reclamaban como algo imprescindible la creación de espacios dialógicos donde canalizar las diferencias para optimizar el servicio ofrecido como administración. La alcaldesa decidió liderar ese proceso y lo planteó al ser entrevistada como un ejemplo en la necesidad de establecer relaciones dialógicas que permitiesen generar relaciones positivas que favorezcan un mejor servicio a la ciudadanía:

Yo creo que los dos sabemos (se refiere al jefe de la Guardia Urbana) que tenemos una parte que no nos gusta del otro, pero no tenemos más remedio y generamos un espacio de confianza para poder sobrevivir y poder enfrentarnos a lo que tenemos y poder tirar hacia delante. (...) Dentro de los aspectos positivos diría que el hecho de que a pesar de las diferencias entre el Superintendente y la Alcaldesa, generamos un espacio de confianza para poder trabajar y hacemos

---

<sup>16</sup> Partido político llamado Candidatura de Unidad Popular.

posibles cosas que no hubiesen sido posibles de otra manera (...) Lo positivo es haber podido abrir ese cambio. (Alcaldesa)

La capacidad transformadora de este modelo, con formas de gobiernos que aglutinan a las izquierdas y con la incorporación de partidos políticos que se habían mostrado abiertamente críticos con la labor policial y se declaraban contrarios a las intervenciones policiales o se reconocían como “antimilitaristas” asociando al concepto de militar a los cuerpos policiales, se basó en esa relación dialógica que permitió un acercamiento a la policía, un reconocimiento y un respeto mutuo en sus diferencias, adquiriendo una capacidad transformadora mediante el diálogo y el conocimiento.

Como conclusión se puede afirmar que el aspecto más transformador detectado fue la creación de un espacio dialógico entre actores diversos y que tradicionalmente se habían entendido como “contrarios”. Estos espacios dialógicos creados permiten poner en marcha procesos a nivel de administración que dan paso a políticas de seguridad basadas en evidencias científica, con la inclusión del diálogo con la ciudadanía y de procesos participativos, y no en base a una ideología política determinada. Estos espacios de diálogo se explican en el siguiente apartado.

### **5.3. Creación de Espacios de Diálogo: Estructura Colaborativa Impulsada por la Administración Pública**

Este apartado da respuesta al objetivo específico número 2, en cuanto se analizan los datos recopilados que evidencian la posibilidad de crear relaciones estables con la ciudadanía y con una estructura de colaboración impulsada por la administración pública.

Los espacios participativos y deliberativos que se llevaron a cabo por el gobierno municipal durante el periodo de la investigación fueron muchos y muy diversos.

Con anterioridad se habían llevado a cabo experiencias participativas en la gestión local a nivel internacional en otros ámbitos, entre los que encontramos como referente la elaboración de los presupuestos participativos de Porto Alegre (Brasil) (Santos, 2003). En la ciudad de Badalona el gobierno municipal también llevó a cabo un proceso participativo para decidir la inversión de una parte importante del presupuesto municipal (14 millones de euros) durante el año 2017, en el que votaron 7839 personas y se seleccionaron 139 proyectos de todos los presentados durante el proceso (Atlas del cambio, 2016). Sin embargo, las numerosas fuentes consultadas no permitieron encontrar experiencias previas en materia de seguridad, comprobando que en el momento de iniciar la presente investigación no existían procesos participativos similares, por lo que la ciudad de Badalona fue pionera en este ámbito.

De acuerdo con los objetivos específicos 2 y 3, el análisis de este apartado permite realizar un análisis con base científica que muestra la posibilidad de crear relaciones estables entre la ciudadanía y la administración en materia de seguridad y una estructura de colaboración impulsada por la administración pública. También permite identificar la existencia de componentes transformadores que permiten la elaboración de políticas de seguridad local dialógicas, con la inclusión de las voces de la ciudadanía.

La inclusión de voces diversas para establecer políticas dialógicas de seguridad se ha analizado desde dos perspectivas: la interna, en cuanto a la transversalidad en la administración pública, y la externa, que analiza la relación entre administración y ciudadanía con una base dialógica.

### **5.3.1. Visión Interna: Transversalidad, Relación entre Diferentes Actores de la Administración para un Mejor Servicio**

En este apartado se analiza la creación de espacios internos de diálogo dentro de la administración. El objetivo del gobierno municipal era obtener una mirada transversal entre departamentos con el fin de realizar un diagnóstico conjunto en materia de seguridad. El análisis de la información recopilada permite dar respuesta al objetivo específico 2, en cuanto se identifican los componentes transformadores que permiten la articulación de una estructura adecuada impulsada por la administración para crear espacios dialógicos con la ciudadanía. También se obtienen evidencias de la posibilidad de transferibilidad del modelo a otros municipios.

Los procesos participativos necesitan una articulación a nivel interno (administración) que permita interactuar a los diferentes departamentos, que son los responsables a su vez de estructurar los procesos con la ciudadanía. En el caso investigado, el gobierno municipal fomentó esa relación dialógica entre diferentes trabajadores municipales a través de los llamados “Plan de actuación municipal” (PAM).

Para el análisis de este apartado se analizó el espacio dialógico creado con la participación de diferentes actores de la administración, tomando como referencia las diferentes reuniones que se llevaron a cabo a propuesta del coordinador de alcaldía y que estuvieron lideradas por el consultor externo contratado por el Ayuntamiento con el fin de elaborar un diagnóstico interno y a partir de dicho diagnóstico redactar el plan director de seguridad del Ayuntamiento.

A la primera de estas reuniones organizadas a propuesta del consultor externo asistieron representantes de diferentes áreas: Guardia Urbana, vía pública, educación, juventud, mediación y género (se contrató una empresa externa para incorporar una mirada de

género transversal). Fueron nueve las personas participantes y hubo tanto responsables como representantes del área sin ningún cargo de responsabilidad, precisamente para tener una mirada amplia a todos los niveles de la administración y no sólo desde un puesto en calidad de responsable del departamento (cuadro número 4).

En dicha reunión el técnico experto en seguridad fue quien explicó los objetivos del Plan director de seguridad que se estaba elaborando y para el que pidió la colaboración de las personas participantes con el fin de elaborar un diagnóstico previo.

La incorporación de los diferentes actores permitió que se pusieran en común perspectivas de los respectivos departamentos a los que pertenecían. Se buscó tener una mirada amplia de la seguridad y que ésta no estuviese exclusivamente reducida al ámbito policial, sino que incorporara aspectos medioambientales, estructurales, sociales, etc. Esta mirada amplia también se vio enriquecida por el hecho de que las personas que participaron no eran únicamente responsables de departamentos, sino trabajadores intermedios o de base. Todos dialogaron desde un plano de igualdad.

Siguiendo con el objetivo del gobierno municipal, se introdujo una perspectiva de género. La técnica externa contratada para tal fin afirmaba que se debían trabajar los derechos de igualdad desde dentro de la institución.

Uno de los elementos fundamentales de ese espacio dialógico fue la aportación con igual peso de las personas que no ostentaban puestos de mando o de responsabilidad. De ese modo se introducían aspectos que relacionaban más directamente a la administración con la ciudadanía, como cuando el agente de la Guardia Urbana presente aportó su mirada desde su experiencia de más de 30 años de servicio, muchos de ellos destinado como agente de proximidad. Su conocimiento a pie de calle y en contacto directo con los diferentes barrios de la ciudad durante su larga trayectoria profesional le permitió hacer

ciertas afirmaciones como que había una realidad social distinta en algunos de los barrios de Badalona, y que requerían una intervención diferente en cada caso, por lo que aplicar una línea homogénea en los diferentes barrios de la ciudad, significaba dejar sin respuesta a necesidades específicas de cada barrio.

Durante esa reunión se planteó la necesidad de crear espacios dialógicos para que los vecinos hicieran llegar las necesidades específicas de cada barrio respecto a la seguridad. La opinión general fue que no se podía trazar un diseño general en cuanto a política de seguridad obviando las voces de las personas a las que iban dirigidas, ya que son éstos los que podían aportar una visión próxima a la realidad y a las necesidades de cada barrio. Estas opiniones fueron recogidas por el consultor externo, que planteó un diseño de actuación por barrios en función de las opiniones recogidas por los diferentes departamentos en cuanto a las necesidades específicas.

La necesidad de inclusión de programas de formación específicos fue señalada por la mayoría de los asistentes.

El hecho de incluir diferentes perfiles en la reunión permitió detectar claramente ciertos estereotipos que se tiene acerca de las instituciones y cómo se hace necesaria la inclusión de voces distintas, como cuando uno de los presentes afirmó: “Se han de reconocer cambios en la diversidad. No existe la percepción de que se puedan plantear determinadas quejas o denuncias, que la gente sienta que está protegida por las instituciones”. (juventud, EXP7)

Uno de los mandos policiales presentes indicó la necesidad de incorporar personas de otras nacionalidades y afirmó que “desde la Guardia Urbana se atiende a la ciudadanía sin mirar el origen”. (mando policial, EXP1)

Como elemento excluyente se detectó un desconocimiento del ámbito policial que estaba marcado por los estereotipos del rol. A este respecto otro de los asistentes afirmó: “Muchas veces alguien puede sentirse discriminado por la actitud y no por los hechos. Debe darse formación al respecto a todo el personal del Ayuntamiento”. (técnico educación, EXP6)

Se comprobó que había una demanda por parte de los diferentes participantes en la reunión para desarrollar un trabajo transversal en el ámbito de la seguridad, incluyendo diversos aspectos: trabajar la proactividad, la movilidad y la convivencia entre comunidades; la incorporación de formación específica en la Guardia Urbana y en otros departamentos del ayuntamiento en materia de diversidad; la necesidad de incidir en la prevención de determinados delitos, como los delitos de odio.

Esta fue la primera de las dos reuniones llevadas a cabo. Esta reunión contó con una diversidad de participantes pertenecientes a diferentes departamentos del Ayuntamiento que enriqueció las aportaciones realizadas para realizar un diagnóstico.

Se constató que la creación de espacios dialógicos a nivel interno en la administración, con una representación amplia de diferentes departamentos y representantes de las diferentes escalas de responsabilidad y de ejecución, permitía una visión amplia y transversal de las diferentes necesidades detectadas. Este hecho permitió optimizar el diseño por parte de la administración en la elaboración de políticas públicas y realizar un diagnóstico transversal sobre las necesidades detectadas.

En este apartado se han identificado componentes transformadores introducidos que permitieron la articulación de una estructura impulsada por la administración pública para crear espacios dialógicos con la ciudadanía en el ámbito de la seguridad que podrían ser transferibles a otros municipios. Entre estos elementos está la introducción de una mirada

de género transversal y el desarrollo de las mesas participativas para recoger las demandas ciudadanas en materia de seguridad que fueron la base del diseño de la política de seguridad. Se evidenció también la necesidad de crear espacios de diálogo a nivel interno, entre diferentes departamentos municipales, en una búsqueda conjunta de herramientas que permitiesen generar seguridad a la ciudadanía, y que esa seguridad estuviese directamente relacionada con el ámbito educativo, de servicios sociales o urbanístico, entre otros.

Una vez creada la estructura adecuada a nivel interno, se debían crear espacios dialógicos entre ciudadanía y administración que diesen respuesta a las demandas ciudadanas. En el siguiente apartado se explican dos de estos espacios creados y que permitieron de forma efectiva la resolución de las quejas ciudadanas ante determinadas demandas en el ámbito de la seguridad.

### **5.3.2. Visión Externa: Relación entre la Administración y la Ciudadanía. un Espacio Posible y Necesario con Base Dialógica**

El modelo policial de proximidad implantado en el periodo comprendido entre los años 2015 y 2018 introdujo un nuevo sistema en el tratamiento de las quejas ciudadanas basado en los llamados “casos personalizados” que se apoyaban en un sistema de gestión informático que permitía centralizar y unificar toda la información recopilada con respecto a una problemática determinada. Se complementó con un contacto directo con la ciudadanía, creando espacios de interrelación que permitían dar respuestas a las diferentes demandas a través no sólo de los datos objetivos (hechos delictivos o infracciones administrativas registrados), sino que el cambio fundamental consistió en incorporar explicaciones relativas a los datos subjetivos, en los que se trabajaba con la percepción ciudadana. Más allá de datos puramente estadísticos, se explican las acciones



desarrolladas para poder proporcionar mayor sensación de seguridad y se centró el diseño de actuaciones en acciones de carácter preventivo: servicios personalizados, requerimientos, contactos, trabajo transversal con otros departamentos y vigilancias preventivas uniformadas y no uniformadas.

Esta forma de gestión es transformadora en cuanto que incorpora las estrategias descritas, que introducen elementos de gestión aplicados con éxito en las últimas décadas en modelos policiales de otros países, como *Oriented problems policing* (Goldstein, 1979), *Community Policing* (Trojanowicz y Carter, 1988), *CompStat* (Weisburd, et al, 2003, 2004) o *evidence-based policing* (Sherman et al, 1989; Sherman, 1998). La incorporación de estos elementos permite dar respuesta a la ciudadanía más allá de los datos puramente estadísticos con los que tradicionalmente trabaja la policía a la hora de hacer un rendimiento de cuentas de la labor policial y aumenta la legitimación del servicio que se ofrece.

Para ejemplificar los canales dialógicos que se establecieron entre administración y ciudadanía, se analizan dos reuniones convocadas por los representantes políticos, una a demanda y con la participación de los representantes de varias asociaciones de vecinos, y otra a nivel de usuarios, con la asistencia de varios vecinos, con el objetivo de tratar ciertos problemas de percepción de inseguridad en dos distritos de Badalona.

El análisis de la reunión de representantes vecinales (interesados) y de la reunión de usuarios (vecinos), cuyos perfiles están recogidos en los cuadros número 5 y 6 respectivamente, en el apartado 3.4.1. permite comprobar como el establecer foros en un plano de igualdad entre todos los actores participantes permite una mayor comprensión del trabajo que se realiza desde la administración y de la función policial.

La policía es normalmente la receptora de las críticas ante un problema de inseguridad relacionado con aspectos de seguridad, criminológico o de incivismo, por lo que el hecho de que los mandos policiales estuviesen presentes en la reunión de representantes vecinales y explicasen la dinámica de la organización policial, el modelo policial de proximidad y la introducción de elementos de gestión para una mayor efectividad y que permita dar respuestas a la ciudadanía, legitima la función policial ante las personas que reciben las explicaciones.

En la reunión dialógica que se realizó el día 2 de mayo de 2017 con la participación de los interesados en calidad de representantes vecinales, de responsables policiales y de responsables políticos (cuadro número 5) que se analiza, se explicó por parte de los responsables policiales el cambio de modelo policial centrado en la policía de proximidad. En el momento en que se llevó a cabo la reunión había pasado más de un año de la celebración de las jornadas de seguridad donde se expuso el modelo de seguridad a implementar, elaborado a partir de las demandas ciudadanas recogidas en las mesas sectoriales previas.

La mayoría de los representantes vecinales llegaron a la reunión indignados por lo que entendían era inacción de la administración y más específicamente por un déficit de actuaciones policiales para dar solución a lo que percibían como un problema de seguridad. La reunión fue convocada de forma urgente a petición de los representantes vecinales y la propia alcaldesa se incorporó a la reunión una vez que esta se había iniciado. En la hora y media que duró la reunión la visión de los representantes vecinales se transformó a través de las explicaciones dadas por la policía y por los representantes políticos.

Ante las quejas recibidas por lo que los vecinos consideraban inacción policial, el mando policial presente de mayor graduación, en calidad de máximo representante policial y

como mando responsable ejecutivo de la unidad de proximidad, dio las explicaciones que consideraba oportunas al respecto con el fin de ofrecer una mayor transparencia y legitimar así el trabajo policial desarrollado.

Se habló con el coordinador del tema del menor, se explicó lo que había sucedido, pero los padres no presentaron denuncia. Se ha hablado con los vecinos y hay una impresión de inseguridad en el barrio, motivo por el cual se está realizando una vigilancia preventiva, y desde el día 4 se han hecho 51 vigilancias estáticas, se han identificado 18 personas y se han entregado a los menores implicados en algún hecho a sus familias, después de haber sido identificados. (mando policial, EXP1)

Este aspecto es transformador en cuanto contribuye a legitimar el rol policial. Requena (2016) analiza el concepto de legitimidad y cita a tres autores de referencia: Weber (1964) mantiene que la legitimidad no depende únicamente de estar en una posición de poder y de tener la capacidad de ejercerlo; Giddens (1998) considera que deben integrarse en el sistema de socialización motivaciones internas que acaben guiando el comportamiento de las personas en ausencia de autoridades externas y Durkheim (2001) afirma que las normas sociales no son concebidas como algo externo, coercitivamente expuesto. Requena sostiene que la legitimidad policial “es un recurso indispensable para el sostenimiento de la institución policial” (Requena, 2016, p. 32). También afirma que la orientación del servicio policial a la comunidad y a la proximidad refuerza la legitimidad de la institución.

Al establecerse espacios dialógicos que acercan a la ciudadanía y a la policía, al dar explicaciones sobre lo que se está haciendo preventivamente a nivel policial, éste trabajo que habitualmente no se percibe y que no se explica, queda legitimado ante los vecinos.

No es el poder coercitivo el que legitima la labor policial, sino la creación de espacios dialógicos que permite interactuar con la ciudadanía. Independientemente del resultado o de la percepción de inseguridad que se tenga en el barrio, el hecho de tener una respuesta por parte de la administración hace que los representantes vecinales se sientan atendidos en sus demandas. Uno de los vecinos presentes afirmó: “La culpa a la Guardia Urbana no se la echaré nunca, porque ahora veo que están trabajando y lo están haciendo bien”. (vecino, V1)

Para los representantes vecinales que asistieron a la reunión parecía ser importante poner cara a los representantes municipales, pero también a los policías que les ofrecían las explicaciones que demandaban. El crear espacios dialógicos facilitó la interacción y el entendimiento entre todas las partes.

El reunir en estos espacios dialógicos a representantes vecinales y vecinos, policía y representantes políticos permitía reforzar el discurso ofrecido desde la administración. El coordinador del distrito reforzó las explicaciones de los mandos policiales, lo que ofrecía una imagen alineada de la administración. Afirmó que se atendían todas las peticiones desde el día 1 de septiembre de 2015 por la Guardia Urbana o por los *Mossos d'Esquadra*.

Se debe tener en cuenta que el coordinador del distrito es un cargo político. Compartía la filosofía política del gobierno municipal en cuanto a la participación ciudadana y a descentralizar el ámbito de la seguridad de la policía, pero inevitablemente ante una demanda ciudadana, ante la problemática que genera sensación de inseguridad, se recurre a la policía como canalizadora de la resolución del problema. Esta visión transformadora es la que pudo comprobarse en diferentes miembros del gobierno, que se definían a sí mismos como “anti policías” previamente, que abogaban estrictamente por una vía socializadora que dejase al margen a la policía para la resolución de determinados problemas, y que tal y como se ha detallado anteriormente, acaban reconociendo la labor

policial como algo necesario y positivo para el tratamiento y resolución de determinados problemas que afectan a la ciudadanía, y cuya gestión por parte de la policía se aleja de la visión pre concebida de la policía en un rol estrictamente restrictivo basado en relaciones de poder.

Tampoco algunos de los presentes en la reunión de interesados desligaban la necesidad de la intervención policial del concepto de orden y paz ciudadana, al dirigirse al coordinador del distrito en estos términos. Tal y como se ha explicado anteriormente, a pesar de que el gobierno tenía un concepto de seguridad global, ante un problema de inseguridad se demanda una respuesta policial: “Has alargado el problema como coordinador del barrio. Te has reído de mi puto barrio. No has organizado una reunión antes con Guardia Urbana porque no te ha salido de los huevos. Se tienen que evitar las cosas antes”. (representante vecinal, RV3)

En la reunión analizada también se ofreció una visión distinta a los presentes sobre legitimidad policial a través de las intervenciones de los mandos policiales presentes. Ante las quejas de algunos de los vecinos por lo que entendieron que había sido una mala atención policial cuando uno de los vecinos se dirigió a la comisaría a exponer sus quejas por un problema determinado que se produjo en el barrio, uno de los mandos policiales argumentó: “Si es así como dice, fue una mala intervención, pero dicho esto, hay que avanzar (...) Todo queda registrado. Si hay que depurar alguna responsabilidad, se hace” (mando policial, EXP1).

Tal y como señala Habermas (1998) los actores deben ser capaces de tomar posturas frente a las pretensiones de validez criticable, neutralizando las pequeñas divergencias respecto al criterio ideal. Esto es lo que se comprueba que ocurrió en la reunión analizada.

La legitimidad policial basada en la creación de espacios dialógicos con la ciudadanía es transformadora en cuanto que se incorpora a través de los actos dialógicos durante este periodo, y se ve reforzada con las explicaciones que deben darse a la ciudadanía, reconocidas desde el propio cuerpo policial:

Funcionamos mucho con instancias, y se abren servicios personalizados (...).

Todo lo que se ha hecho, toda la información, está a su disposición. El que se haga de este modo, nos da seguridad a todos. (...) Los representantes de los distritos pueden dar respuestas a través del sistema de gestión de datos. (mando policial, EXP2)

Uno de los representantes vecinales acabó transformando su crítica ante lo que entendía que era una mala atención policial cuando expuso un problema determinado: “Me puse más nervioso de lo que debía”. (vecino, V4) y como contrapartida uno de los mandos policiales afirmó “Los malentendidos se superan (...) estamos aquí todos para limar malos entendidos y continuar trabajando” (mando policial, EXP10).

Las explicaciones dadas parecían dejar satisfechos a algunos de los vecinos presentes: “Ya se han dado datos: 51 vigilancias estáticas de Guardia Urbana, 18 identificaciones. Creo que tenemos información para dar a los vecinos y tranquilizarlos” (vecino, V4).

La línea transformadora en cuanto al concepto amplio de seguridad es recurrente por parte de los representantes políticos, detectando en todos los foros analizados una voluntad de transmitir este mensaje. Un ejemplo de ello es cuando la alcaldesa dio explicaciones a los vecinos:

Es interesante hacer formación. Estamos actuando en el distrito con cosas como la iluminación (...). Se ha de hablar de seguridad y ver que no es un tema de *Mossos d'Esquadra* y de Guardia Urbana. Me preocupa mucho que cuando

hacemos las juntas de seguridad comprobemos que el índice delincencial está muy por debajo de la media de Cataluña gracias a la labor de Guardia Urbana y de los *Mossos d'Esquadra*, y que a nivel de distrito se puede actuar en problemáticas puntuales. Se debería tener un teléfono. Tenemos una buena policía muy bien coordinada, y se ha aumentado el horario de la policía de proximidad. Hay una buena coordinación con otros cuerpos policiales. La única voluntad que tenemos es resolver el problema y dar un mejor servicio.

(alcaldesa)

Sin embargo, entre los mismos representantes vecinales que formaron parte de la reunión de interesados, las demandas sobre la intervención de la administración en foros con la ciudadanía para tratar determinadas problemáticas fueron contradictorias:

Yo no quiero salir de aquí diciendo que veo Guardia Urbana cada día, pero el problema sigue existiendo. Pido que se haga una reunión con los vecinos y que se tranquilicen. Que se pueda preguntar y se explique lo que se está llevando a cabo. Si hay que hacer un protocolo para hacer las peticiones por escrito. Que haya mayor coordinación, más cercano. Una reunión con los vecinos.

(representante vecinal, RV2)

Fue la propia alcaldesa quien señaló como factor exclusor el hecho de no haber difundido el mensaje adecuadamente. Se evidenció como una consecuencia más de una falta de coordinación adecuada:

Creo que lo que hacemos es para solucionar problemas. La manera más eficaz para mejorar es ir a la raíz del problema. Cuando algo no se ha hecho correctamente, se ha de conocer para poder intervenir. Cuando se detecta un problema grave, se destina vigilancia especializada. Estamos en la buena línea.

Nos hace falta conocernos más. (...) En seguridad es más claro: un tema concreto de mala praxis o que genera alarma, genera mucho malestar. Estamos en la buena línea, pero nos hace falta tener más información y coordinación.

(alcaldesa)

La necesidad de continuar con la creación de espacios dialógicos entre administración y ciudadanía se detectó durante toda la reunión. Uno de los representantes vecinales planteó la necesidad de incorporar una línea continuada de comunicación entre Ayuntamiento y ciudadanía:

He escuchado y creo que deberíamos tener un protocolo de actuación. ¿Qué hemos de hacer cuando tenemos problemas de inseguridad en el barrio? ¿Qué pasos hemos de dar? ¿Cómo funciona la policía? ¿Cómo se trata cada caso? ¿Cómo puede hacerse el seguimiento? ¿Qué podemos hacer ante un caso de negligencia policial? ¿Cómo hacemos llegar toda la información a la policía?

Las entidades del barrio debemos tener una herramienta que dé respuesta. Se debería hacer algún tipo de formación en este sentido a las entidades del barrio.

(representante vecinal, RV2)

Se reclama por parte de un sector de la ciudadanía la creación de espacios dialógicos donde haya una rendición de cuentas de la administración, y donde se ofrezcan no sólo explicaciones sobre las actuaciones policiales que se realizan, sino que se de difusión informativa a los cauces establecidos por la administración. La ciudadanía tiene un desconocimiento general sobre los procesos, los recursos y los servicios policiales, ya que tradicionalmente ha sido un espacio cerrado y que aparecía básicamente como una respuesta de la administración basada en relaciones de poder.



Como elementos excluyentes, en la reunión se pudieron observar algunas resistencias a compartir espacios con representantes de la administración:

Con respecto a hacer una comisión de seguridad, pienso que por cada problema que salga no se puede hacer una comisión. Me parece una chorrada, no vale la pena. Cada cosa que pasa a las Asociaciones de Vecinos la hablamos y decidimos. (representante vecinal, RV1)

Tanto los representantes vecinales como representantes del gobierno tenían la sensación de haber sido manipulados en foros conjuntos. Los representantes vecinales afirmaron haberse sentido politizados o manipulados en diversas ocasiones por gobiernos anteriores y fue la propia alcaldesa la que planteó a los vecinos la conveniencia o no de hacer reuniones vecinales: “La última reunión estuvo manipulada y nos condicionó. Puede ser que debamos pensar una forma ¿lo mejor sería reunirse con los vecinos?” (alcaldesa).

No todos los vecinos que participaron en la reunión consideraban que la administración debía intervenir en los foros vecinales:

El espacio de las entidades son las Asociaciones de Vecinos. No es un espacio compartido con la administración, con la Guardia Urbana y con *Mossos d'Esquadra*, donde los vecinos y vecinas tengamos un control para poder actuar. No quiero que se saque un rendimiento político, que se me manipule. (representante vecinal, RV4)

En algunas ocasiones el hecho de entablar un marco colaborativo entre administración y ciudadanía se considera por parte de algunos ciudadanos como un intento de manipulación política por parte de la administración, con lo cual es necesario diseñar estrategias de comunicación adecuadas y consensuadas.

Uno de los representantes de la administración hizo una propuesta para intentar canalizar las quejas sin que hubiera injerencia política: “Se elaborará un protocolo según el tipo de incidencia, y se presentará en la comisión permanente del distrito” (coordinador de distrito). La administración ofrecía crear un marco estable, objetivo y neutral para la recepción de quejas y su tratamiento, que debía ser avalado por la comisión permanente del distrito. Se propuso que fueran los ciudadanos a quienes iría dirigido ese marco estable los que en última instancia debían avalar la su articulación. Se hizo de este modo a la ciudadanía copartícipe de la administración.

Sin embargo, se evidenció una falta de participación ciudadana. Este déficit fue señalado por la alcaldesa: “Hacemos asambleas abiertas, porque es el modo de que todos reciban la información, pero hay mucha menos gente que con otro tipo de intervenciones” (alcaldesa). Tal y como señalan autores como Santos (2003) o Máiz (2006) una de las mayores problemáticas detectadas en la democracia directa es la falta de motivación ciudadana.

Es importante aclarar que el cuerpo de *Mossos d'esquadra* dispone de todos los datos criminológicos oficiales (estadísticas delincuenciales), que son los que aportan a las reuniones. Si bien estos datos permiten objetivar y ofrecen estadísticas en cuanto al número de denuncias presentadas, deja fuera de las explicaciones la seguridad subjetiva, es decir, todos aquellos elementos que permiten a los ciudadanos sentirse seguros, más allá de las estadísticas oficiales. Si bien las cifras criminológicas oficiales permiten dimensionar el número de hechos denunciados y desmontar percepciones erróneas, dichas cifras deben ser complementarias en cuanto a actuaciones policiales desarrolladas a partir de las demandas ciudadanas. Y debe tenerse en cuenta que existe una cifra negra, ya que hay delitos que no son denunciados. Se cubre así una doble vertiente en cuanto a inseguridad: la seguridad objetiva y la subjetiva (percepción).

La alcaldesa, que en el inicio de la legislatura introdujo en su discurso la necesidad de incorporar a la policía como un elemento principal relacional con los vecinos, propuso en la reunión establecer canales directos de comunicación abiertos a la ciudadanía: “Es importante mantener la información actualizada. Se puede hacer una reunión en la Asociación de Vecinos (...). Una reunión específica con la Guardia Urbana donde se traten los problemas de la zona y se dé información a los vecinos”. (alcaldesa)

A pesar de los elementos excluyentes detectados, se puede afirmar que el hecho de establecer espacios dialógicos con la participación de la ciudadanía y de la administración, incorpora aspectos transformadores y permite detectar los elementos excluyentes sobre los que se debe seguir trabajando.

El espacio dialógico que se ha analizado anteriormente fue una reunión en la cual hubo una alta participación de representantes vecinales (la más numerosa que se produjo durante la legislatura), junto con los mandos policiales de proximidad de la Guardia Urbana, mandos de *Mossos d'Esquadra*, el coordinador y el técnico del distrito. El tono de inicio por parte de los representantes vecinales era de exigencia ante lo que entendían era una inacción de la administración y de la policía y esta postura se fue transformado a lo largo de la reunión. Al finalizar la reunión los representantes vecinales parecían sentirse satisfechos con las explicaciones dadas y aportaban a través de actos dialógicos, en un plano de igualdad con los representantes de la administración, su visión sobre la seguridad en sus respectivos barrios. El hecho de recibir explicaciones por parte de la administración sobre la política de seguridad que se estaba aplicando en ese momento, ofrecía una mayor legitimización de la administración y a su vez los representantes vecinales podían trasladar dichas explicaciones a la ciudadanía.

La segunda reunión vecinal analizada se llevó a cabo el 14 de noviembre de 2017 a propuesta y con la presencia (cuadro número 6) del coordinador de distrito, el técnico del

distrito y los representantes de una asociación vecinal, ocho vecinos del barrio, dos mandos de la unidad de proximidad y un agente comunitario<sup>17</sup>.

El coordinador del distrito explicó a los asistentes que el objetivo de dicha reunión era contrastar opiniones y datos sobre las problemáticas detectadas en el barrio, la percepción de los vecinos, recoger sus demandas y ofrecer explicaciones sobre las acciones que se habían desarrollado hasta el momento desde el Ayuntamiento. El objetivo, según explicó al inicio de la reunión, era ampliar la perspectiva de los vecinos ofreciendo un *feedback* sobre la intervención a nivel municipal.

Anteriormente se ha mencionado que la seguridad objetiva, aquella que ofrece datos criminológicos estadísticos, no es suficiente para dar seguridad a la ciudadanía. En un modelo de seguridad basado en un modelo policial de proximidad, prima la prevención y el tratamiento de la seguridad desde un punto de vista subjetivo: dar sensación de seguridad. Esto se ve corroborado por una de las vecinas presentes al inicio de la reunión: “Vamos al grano. No quiero estadísticas”. (vecina, V1)

También se ha puesto de manifiesto anteriormente la importancia de crear espacios dialógicos con la ciudadanía, y cómo estos espacios legitiman la labor de la administración. Uno de los representantes de la administración presentes explicó a las personas que estaban reunidas cuál era el objetivo de la reunión:

El objetivo de la reunión es poder ofrecer respuestas por mi parte, por parte de la Guardia Urbana y de los agentes comunitarios sobre lo que se está haciendo en el distrito, y más concretamente en el barrio. Estamos realizando reuniones

---

<sup>17</sup> Se trata de personal contratado por el ayuntamiento para interactuar con el vecindario a pie de calle, incidiendo en la prevención y detección de actos incívicos y problemas de convivencia. Hay dos agentes comunitarios por cada uno de los seis distritos de Badalona.

periódicas y tenemos contacto diario tanto con los agentes de la Guardia Urbana como con los agentes comunitarios. (coordinador del distrito, INT2)

El agente comunitario dio explicaciones detalladas sobre las intervenciones realizadas en el barrio por parte de los agentes comunitarios. Se pretendía que la reunión no focalizase el tema de la seguridad únicamente en las actuaciones policiales y poder mostrar a los presentes que más allá de las intervenciones preventivas o reactivas policiales, se efectuaban actuaciones tendentes a generar espacios seguros y a favorecer la convivencia. Se ofrecieron alternativas sociales para minimizar los problemas de convivencia, como cuando afirmó que se había desplazado a los jóvenes que causaban molestias por jugar a pelota en una plaza a un colegio próximo e informó que desde el Ayuntamiento se acordó que se abriría la zona del patio durante la tarde para que los jóvenes pudieran jugar allí.

Se pudo comprobar como los vecinos presentes proponían opciones socializadoras y no sancionadoras o restrictivas. Si se detectaba un problema de convivencia generado por los niños que jugaban indebidamente a pelota en los parques públicos o en otros espacios de la vía pública, la respuesta a nivel de administración fue ofrecer alternativas: se acordó la apertura por la tarde del patio de un colegio próximo para que pudieran jugar allí sin molestar al resto de usuarios de la vía.

Uno de los mandos policiales presentes aclaró que se trataba de un distrito con una alta densidad de población, lo que revertía en mayor problemática que en otros barrios con menos densidad. Presentó datos sobre las intervenciones que se habían realizado en uno de los puntos más conflictivos del distrito, una plaza, próxima a donde residía una de las vecinas que estaban presentes en la reunión y de la que se habían recibido quejas reiteradas debido a problemas por el posible mal uso que se realizaba del espacio público por parte de algunos vecinos de la zona, y por la proximidad de bares cuya clientela se describía por los vecinos como conflictiva.

Otro de los mandos policiales presentes también abogaba por una vía socializadora con respecto al tratamiento de determinadas problemáticas: “Hay que convencer más que castigar” (mando policial, EXP2).

Ya se ha mencionado anteriormente la importancia de incidir en la percepción de la seguridad. En la reunión los mandos policiales no ofrecieron datos puramente criminológicos, estadísticas elaboradas a partir de las denuncias formalizadas y que además tienen una cifra negra de delitos no denunciados, sino que aportaron valoraciones cualitativas de los servicios realizados. Por otra parte, la mayoría de las quejas no eran por hechos delictivos, sino por actos incívicos y problemas de convivencia. Cuando uno de los mandos policiales presentes en la reunión, responsable de la Unidad de Proximidad, ofreció datos, los dio sobre las vigilancias llevadas a cabo en la plaza a la que hacía referencia la vecina que había presentado reiteradas quejas sobre la vigilancia y que manifestó su percepción de inactividad por parte del gobierno municipal y más concretamente de la policía. Para contrarrestar esta percepción el mando policial presentó un documento donde se recogían los datos recabados sobre las intervenciones realizadas a nivel policial en dicha plaza:

“En la plaza se han realizado por parte de la Guardia Urbana entre el 29 de junio y el 10 de noviembre de 2017 un total de 46 vigilancias estáticas de agentes uniformados y 48 vigilancias estáticas de agentes no uniformados para poder detectar mejor determinadas problemáticas que se han denunciado, como tráfico de drogas o prostitución. El resultado han sido numerosas actas administrativas (casi todas por incivismo) y en algún caso de índole penal. Se han llevado a cabo 58 servicios personalizados en el barrio, a los que se ha hecho seguimiento durante el tiempo preciso hasta que la problemática ha quedado solucionada, a excepción

de 4 únicos casos que continúan abiertos en la actualidad y en los que se continúan haciendo actuaciones preventivas diarias”. (mando policial, EXP3)

Lo que pude comprobar como observadora participante fue que después de las explicaciones ofrecidas la tensión con la que había comenzado la reunión se había rebajado completamente, y se estableció un diálogo fluido por parte de todos los presentes, ofreciendo todas las partes posibles soluciones a los problemas que persistían en el distrito y que incluían, sobre todo, intervenciones sociales en las que los mismos vecinos que estaban en la reunión se ofrecieron a fomentar y a participar como procesos alternativos para mejorar la convivencia.

El concepto amplio de seguridad que va más allá del ámbito estrictamente policial, y que incluye las demandas recogidas en las mesas participativas de seguridad abiertas a la ciudadanía y expuestas en las Jornadas de seguridad, se puso de manifiesto con las explicaciones ofrecidas desde la administración a través del técnico del distrito, el cual afirmó que se iluminarían algunas zonas para dar más sensación de seguridad. La demanda de iluminación en determinadas zonas para proporcionar sensación de seguridad fue una de las propuestas que se hizo en la mesa de género previa a las jornadas de seguridad, y fue llevada a cabo posteriormente.

La creación de esta reunión dialógica permitió detectar que algunos aspectos que se habían recogido en las mesas participativas previas a las jornadas de seguridad se volvían a poner de manifiesto como una necesidad o demanda. En diferentes espacios dialógicos, algunas de las demandas eran las mismas, y por lo tanto el diagnóstico previo a la elaboración del modelo de seguridad, era contrastado y coincidente. Esto permitió que se llevasen a cabo algunas actuaciones para dar respuestas a esas demandas concretas, como era mejorar la iluminación. Se corroboró una vez más que el ámbito de la seguridad no

debía reducirse a intervenciones policiales, sino que estaba relacionado con otros departamentos del Ayuntamiento.

Durante la reunión, se pudo comprobar como algunos de los vecinos se ofrecían como parte activa en la resolución de los problemas de convivencia, y cómo proponían alternativas colaborativas: “Podemos hacer campañas de civismo, incidir en el trabajo con los jóvenes o hacer un seguimiento más intensivo en algunos de los bares más conflictivos”. (vecino, V1)

En esa reunión, tal y como ocurrió en la anteriormente descrita, los actos dialógicos, estableciéndose en un plano de igualdad entre los diferentes participantes, mostraron cómo era posible trabajar la seguridad desde un ámbito diferente. Se establecieron actos dialógicos con la inclusión de las voces de todos los participantes, introduciendo aspectos socializadores, de coproducción de seguridad, con elementos que legitiman la labor policial a ojos de la ciudadanía. Se trabaja de este modo más allá de la seguridad objetiva y puramente estadística, incidiendo en la seguridad subjetiva, que es la que más demanda la ciudadanía y es la que permite tener una mayor percepción de seguridad.

También en los espacios dialógicos se evidenció que ante situaciones tensas con la ciudadanía el diálogo era positivo y necesario, aceptando la discrepancia. Se orienta, tal y como describe Habermas (1998, 2002), la acción con pretensiones de validez y se abstraen provisionalmente las divergencias, las diferencias individuales y los contextos limitadores, con el objetivo de neutralizar las pequeñas divergencias respecto a un criterio ideal, aprendiendo a relacionarse las partes en disputa, resolviendo de forma consensuada las acciones con valores distintos. La acción comunicativa tiene un papel coordinador de la acción, ya que establece una acción orientada al entendimiento.



En las dos reuniones analizadas se pudo comprobar como entre ambas partes -administración y ciudadanía- se produjo este entendimiento y comprensión mutuos, y que los ciudadanos y ciudadanas agradecían a los diferentes representantes de la administración las actuaciones realizadas y las explicaciones dadas. La visión previa tanto de los y las vecinas presentes, como de los y las representantes vecinales había variado en positivo, estableciendo lazos dialógicos con la administración.

Con la investigación del estudio de caso se ha evidenciado científicamente como la creación de espacios dialógicos donde se interactúa entre administración y ciudadanía permite llegar a consensos. La ciudadanía tiene derecho a intervenir y a recibir explicaciones como receptores de las políticas públicas. En los espacios dialógicos analizados esto se llevó a cabo, lo que permitió solventar conflictos entre la administración y los receptores de las políticas públicas de seguridad, quienes fueron informados convenientemente, pudieron exponer sus demandas, hacer propuestas y recibir respuesta inmediata. En cuanto a la percepción de inseguridad o de la inacción policial, se pudo comprobar como ésta variaba tras las explicaciones dadas.

En el siguiente apartado se analizan los componentes transformadores y excluidores detectados en estos espacios dialógicos.

#### **5.4. Inclusión de Voces Diversas Para Establecer Políticas Dialógicas**

Este apartado da respuesta al objetivo específico 3, ya que recoge los componentes transformadores que permiten la elaboración de políticas de seguridad local dialógicas a través de procesos participativos y con la inclusión de voces diversas. Se evidencia también la posibilidad de transferibilidad a otros municipios.

Está estructurado en dos subapartados. En el primero se describe y analiza la inclusión de la perspectiva de género en la construcción del modelo de seguridad, así como la

desigualdad de género existente a nivel interno en la administración, ya que constituye un elemento esencial en todo el trabajo realizado a nivel municipal. El segundo apartado describe y analiza las acciones participativas llevadas a cabo para sentar las bases de un modelo de seguridad basado en acciones participativas y espacios dialógicos con la ciudadanía. Este segundo apartado, sin restar importancia al resto, de la investigación, supone el punto de partida del modelo de seguridad analizado, y contribuye a sentar las bases de un modelo innovador en materia de seguridad y con posibilidad de transferencia a cualquier municipio.

#### **5.4.1. La Inclusión de la Perspectiva de Género en la Elaboración de Políticas de Seguridad Dialógicas**

La perspectiva de género en el ámbito de la seguridad merece por si misma una tesis completa y valoré la posibilidad de incorporar un capítulo específico. Finalmente he optado por concretar la información en este apartado, ya que se ha trabajado de forma transversal en todos los proyectos municipales.

Si bien la perspectiva de género se ha ido incorporando en los últimos años a la administración en general, aunque queda un largo camino por recorrer aún, se incluyó por primera vez en el ámbito de la seguridad, tanto a nivel interno como externo. Esta perspectiva estuvo presente en la articulación del modelo de seguridad y el comienzo de esta mirada se inició con la creación de una mesa específica de género abierta a la ciudadanía.

No se trató únicamente de analizar la desigualdad de género desde una perspectiva interna en cuanto a una relación numérica o de puestos de mando, sino que se incluyó también una perspectiva externa, donde por primera vez se incorporó la mirada de las mujeres en una mesa específica para que fueran ellas las que hablasen desde una perspectiva

femenina de lo que necesitaban para sentirse seguras. La creación de esa mesa específica para recoger las demandas desde esta perspectiva evidenció que existen necesidades específicas que habitualmente no se habían tenido en cuenta con anterioridad en el diseño de políticas de seguridad.

Todo el trabajo teórico que se hizo a nivel municipal en cuanto a la incorporación de la perspectiva y la desigualdad de género quedó articulado tras un trabajo laborioso coordinado durante dos años por la coordinadora de feminismo, personal externo contratada específicamente para incorporar una visión transversal de género en el Ayuntamiento de Badalona, y que se incorporó como técnica en el Ayuntamiento durante este periodo.

Las evidencias incluidas surgen de la observación participante realizada en la elaboración del Plan de Actuación Municipal (PAM) relativo a este ámbito. El denominado “PAM feminista” se elaboró para incorporar la perspectiva de género de forma transversal. Se contrató una empresa externa especializada en este ámbito que hizo por primera vez un estudio interno del ayuntamiento con perspectiva de género y que ofreció conclusiones que evidenciaron el papel minoritario que ocupaban las mujeres en puestos de responsabilidad, a pesar de que la mayoría de las trabajadoras del ayuntamiento son mujeres. Esta realidad se multiplicaba exponencialmente en el cuerpo de la Guardia Urbana, donde la mujer representaba únicamente un 11% de la plantilla total, y donde en la escala de mandos sólo había cuatro mujeres en una plantilla de alrededor de 300 efectivos.

Por primera vez en el ayuntamiento se incorporó la perspectiva de género y se puso de manifiesto la necesidad de incorporar esta perspectiva en todos los planes de actuación municipal de forma transversal.

La incorporación de la mirada de género se llevó a cabo a finales del año 2015, con la creación de una mesa específica de género (fue una de las cinco mesas participativas abierta a la ciudadanía). Las aportaciones que hicieron las personas que participaron en dicha mesa han quedado recogidas en el cuadro número 12, y permitieron incorporar a las demandas de seguridad determinadas necesidades detectadas: combatir la desigualdad de visualización entre hombres y mujeres; trabajar el entorno en función de las demandas recogidas para generar seguridad en los espacios públicos; educar en el empoderamiento para fomentar la libertad, la autoconfianza, la confianza en las personas y la socialización; trabajar por mejorar la percepción de inseguridad en los desplazamientos a determinados horarios, la soledad de algunas personas, lugares poco iluminados, la falta de señalización, el desconocimiento del entorno, la percepción de inseguridad en transportes públicos a determinadas horas, la falta o la manipulación de la información; fomentar el servicio policial de proximidad; fomentar la solidaridad ciudadana, la cohesión, la transición entre estudios y trabajo, la creación de proyectos para jóvenes, la disminución en trámites de denuncias o intensificar el transporte público en horario nocturno.

Las propuestas de acción extraídas de dicha mesa estuvieron centradas en la necesidad de trabajar en el ámbito urbanístico todos aquellos aspectos que contribuyen a generar seguridad, como aspectos arquitectónicos o de iluminación; la necesidad de fomentar la seguridad desde una perspectiva de género; entender y tratar la seguridad como un concepto que abarca lo social, lo educativo y lo urbanístico.

La mesa de género, de las cinco mesas específicas articuladas para recoger las demandas ciudadanas, fue la que permitió extraer un concepto mucho más amplio en el ámbito de la seguridad. Se escucharon y recogieron por primera vez estas demandas y necesidades en cuanto a la desigualdad de género desde una dimensión científica a través de procesos dialógicos y no desde una relación de poder.

Para el análisis de este apartado se han tenido en cuenta las opiniones recogidas en las entrevistas realizadas y en el grupo de discusión comunicativo. En ambos casos, era una de las preguntas abiertas que se incluyó para conocer la opinión de los entrevistados sobre el trabajo realizado en este sentido. Todos los entrevistados se mostraron favorables a la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la seguridad. La alcaldesa impulsó ese trabajo y acordó la incorporación de una técnica en el Ayuntamiento para trabajar este ámbito en profundidad y que se incorporase esta perspectiva para intentar minimizar la desigualdad de género. Al ser entrevistada afirmó:

(...) Tener una perspectiva feminista, también en seguridad, y no quiere decir sólo feminizar la plantilla, que también, atraer a mujeres para que sean agentes, que también, sino que entre parámetros de género y parámetros propios del feminismo ha de funcionar la seguridad. (alcaldesa)

La intención del equipo de gobierno de incorporar esta perspectiva con el objetivo de trabajar y minimizar la desigualdad de género se manifestó en las afirmaciones de los entrevistados. Se argumentaba la necesidad de incorporar los valores feministas en un modelo policial de proximidad:

Se ha apostado fuerte por un feminismo transversal. La teoría y la práctica del feminismo, la forma de hacer de algunas mujeres es fundamental para la Guardia Urbana. El 90% toca tema de civismo, convivencia, relacional. La Guardia Urbana tiene que ser muy relacional. Y por tanto creemos que los valores que enfoca el feminismo encajan con el modelo relacional de proximidad, de cuidados, de gestionar conflictos de maneras completamente diferentes, y por tanto no es una cuestión sólo de feminismo. Hay un grueso teórico y práctico del feminismo que encaja perfectamente con el modelo que nosotros queríamos hacer de seguridad. (coordinador de alcaldía).

Si bien al inicio la incorporación de una perspectiva de género parecía ser compleja incluso para las propias participantes que se implicaron en la mesa específica de género, el trabajo realizado por las participantes en esta mesa acabó siendo valorado muy positivamente, y aportó cuestiones de calidad que se tuvieron en cuenta en el diseño del modelo de seguridad. Algunas de estas propuestas llegaron a ejecutarse. Si bien se detectaron reticencias iniciales a trabajar la seguridad desde esta perspectiva por tratarse de un proceso novedoso, el trabajo realizado fue muy enriquecedor y se trabajó posteriormente dando respuesta a algunas de estas demandas.

Yo recuerdo a la presidenta de la Federación de Mujeres, que después hablábamos y me explicaba que ella pensaba ¿qué hago yo aquí? Y después entendieron la importancia de ser desde la perspectiva de género (...) Otra cosa que valoro mucho era la mirada de género, que era transversal en todo, se trasladó a todos los ámbitos. En los Planes de actuación municipal en todas partes estaba la mirada de género, que era un poco una supervisión, porque como costaba tanto incorporar esta mirada, desde feminismos se daba esta indicación. (secretaria de alcaldía).

La incorporación de esta perspectiva de género en el ámbito de la seguridad no se había planteado con anterioridad y supuso otro de los elementos transformadores identificados.

Creo que es importante, pero lo que hacía falta en el plan de seguridad y se hizo era incorporar la mirada de género, no todo el programa de género. La mirada de género en seguridad es clave, y además es la ausente normal (...) no quiere decir que todo el programa de equidad esté ahí dentro, han de haber otros elementos: de dicción, de diagnóstico, de mirada, especialización, equiparación salarial, promoción de mandos, sobre todo intermedios y después los altos, es clave, y

evidentemente todos sabemos que en determinados casos una mujer tiene mejor entrada. (consultor externo)

El jefe de la policía valoró positivamente la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito de la seguridad y señaló como valor añadido las aportaciones recogidas en la mesa específica de género, donde se introducían elementos que contribuyen a generar seguridad, como el urbanístico:

Muy interesante (...) No sólo se trabajó el tema de las víctimas como víctimas, sino el tema de la mujer en el contexto urbano, que me parece incluso más interesante. Si queremos hacer políticas de prevención, se trata también de conocer que es lo que vive la mujer, que sentimientos tienen, lo que le afecta, etc. Y todo aquel conocimiento no sólo debe ser aplicable a temas de género desde el punto de vista estrictamente policial, sino que debería de servir para informar de otros temas, por ejemplo, de desarrollo urbanístico, del diseño de la ciudad por si misma, el diseño arquitectónico de los propios edificios. Salían cosas muy interesantes. Me queda muy claro que fue una de las cosas interesantes que había que incorporar porque básicamente no se habían tenido en cuenta nunca. (jefe de la policía)

Se incorporó la mirada de género transversalmente en cualquier proyecto municipal, también en el ámbito de la seguridad y en el ámbito policial, y eso supuso una transformación, ya que con anterioridad no se había tratado específicamente en el ámbito de la seguridad.

A nivel interno, dentro de la organización de la Guardia Urbana, no se había incorporado la perspectiva de género. El porcentaje de mujeres dentro de la plantilla era apenas de un 11% y el número de mujeres con puesto de mando era de un 2% dentro de la estructura,

y excepto en uno de los casos, que pertenecía a la escala superior, el resto de las mujeres mandos (3) estaba en la escala de mando más baja. En varias de las promociones para ocupar plazas de agente no había accedido ninguna mujer, y eran íntegramente masculinas, sin que, desde la organización interna de la Guardia Urbana, ni por parte de los responsables políticos de seguridad, se hubiera fomentado la participación en los procesos de selección de ningún modo para poder revertir estas cifras. A nivel interno y a nivel externo, la perspectiva de género era inexistente.

El coordinador de seguridad señaló las limitaciones al respecto, ya que, si bien se incorporó esta perspectiva de género en todo el trabajo realizado y se realizó un profundo trabajo transversal al respecto, no se ejecutó a nivel interno:

(...) Para tener más mujeres en el cuerpo de Guardia Urbana de Badalona has de hacer una campaña previa, no dos meses antes, o un vídeo dos meses antes, has de hacer una campaña, saber que tú harás una promoción de X agentes, sabiendo y queriendo que de estos agentes el 50% de las propuestas que entren sean mujeres (...) Si hemos hecho un PAM que no has dotado de contenidos y de recursos suficientes y necesarios, eso no existe, es papel. (coordinador de seguridad)

Al igual que el jefe de la Guardia Urbana, el coordinador de seguridad tenía un recorrido en este ámbito de más de una década, con capacidad organizativa, sin que ni uno ni otro, con los anteriores gobiernos municipales, hubiesen incorporado la perspectiva de género en seguridad. El resultado era una plantilla masculinizada que pierde el valor añadido que ofrece la incorporación de la mujer en los cuerpos policiales y que ellos mismos señalaron al ser entrevistados.

El sargento se mostró coincidente cuando señaló las limitaciones:



(...) No se implementó, no hubo una ejecución, no se llevó a cabo todo el planteamiento, que quedó en la parálisis del análisis. Hicieron un análisis tan extenso que acabaron paralizados a la hora de poder implementarlo, y eso es un error. Hay que tener otras estrategias de implementación, proyección, planificación, que van escalonadas y que se van solapando unas con otras, y no se hizo. Entonces, la perspectiva de género en la seguridad es inexistente actualmente. (sargento)

En el grupo de discusión comunicativo cuando se habló de la incorporación de la perspectiva de género y pregunté si se percibió así, una de las participantes afirmó: “Sí, por ejemplo, en el ámbito más festivo. Yo creo que era también algo fomentado por el gobierno y apoyaba en este sentido”. (Raquel)

Se percibió la incorporación de esta mirada con el objetivo del gobierno municipal de erradicar, o cuanto menos minimizar, la desigualdad de género, a pesar de las dificultades de ejecución para aplicar el diseño trazado a partir de las mesas sectoriales de seguridad.

La responsable externa de la elaboración del Plan de igualdad municipal afirmó en la reunión dialógica entre expertos de la administración: “Se relacionan los problemas de convivencia con la inseguridad ciudadana. Hay una discriminación hacia las mujeres. Se tienen que trabajar los derechos de la igualdad desde dentro de la institución, aportando una mirada nueva”. (técnica de igualdad, EXP9)

Por tanto, el elemento claramente transformador y que todas las personas entrevistadas valoraron como algo positivo fue la incorporación por primera vez de la mirada de género incluida en el diseño y elaboración de la política de seguridad pública local. Las aportaciones realizadas por las participantes permitieron detectar algunos aspectos relativos a la seguridad que tradicionalmente no habían sido valorados ni incorporados

con anterioridad. Propuestas que habían sido expuestas y recogidas en la mesa se trabajaron de forma efectiva posteriormente como, por ejemplo, la mejora de la iluminación en vía pública, o intensificar la vigilancia en paradas de transporte público a horas que eran percibidas como inseguras por las participantes.

También por primera vez se hizo una evaluación interna sobre el propio cuerpo policial que permitió elaborar un estudio riguroso y detectar una disfunción en cuanto a la incorporación de mujeres y el acceso a puestos de mando. Sin embargo, y a pesar de la intención del gobierno municipal de incrementar el número de mujeres en la plantilla de la Guardia Urbana, no se llegó a aplicar ningún tipo de medida que fomentase la participación femenina en los procesos de ingreso al cuerpo y de promoción interna.

Debe señalarse como limitación que después de un proceso de trabajo muy elaborado y valorado positivamente en general y que permitió aportar elementos de mejora, no se le dio continuidad, ni se trabajó de forma efectiva la desigualdad género a nivel interno en el cuerpo policial. Sin embargo, el hecho de incorporar la perspectiva de género de un modo transversal, y realizar un análisis tanto interno como externo, suponen un primer paso para avanzar en este sentido. Por otro lado, la mesa participativa de género fue la que ofreció más propuestas y algunas de ellas llegaron a ejecutarse de forma efectiva.

En el siguiente apartado se describen las acciones participativas que constituyeron el eje central del modelo de seguridad a desarrollar y cuyas conclusiones fueron determinante para el diseño de dicho modelo.

#### **5.4.2. Acciones Participativas: Mesas Sectoriales y Jornadas de Seguridad.**

##### **Elaborar un Modelo de Seguridad Dialógico es Posible**

Este apartado es el más amplio de todos los puntos analizados en la tesis, ya que los espacios dialógicos y las acciones participativas eran el eje sobre el que giraba todo el proyecto del gobierno municipal en materia de seguridad.

El análisis del estudio de caso ha permitido dar respuesta a los objetivos específicos 1 y 2, ya que se describe el eje central de la elaboración de un modelo de seguridad local a partir del diagnóstico elaborado en espacios dialógicos y participativos con la ciudadanía. Permite un análisis sociológico y criminológico que ofrece la posibilidad de crear relaciones estables entre ciudadanía y administración. Incluye el análisis de las Jornadas de seguridad, que fueron el punto de partida para la elaboración del modelo de seguridad pública local.

Los procesos participativos llevados a cabo bajo los parámetros de la democracia deliberativa conllevan necesariamente el desarrollo de espacios dialógicos como base. El enfoque dialógico, que da el protagonismo de estos procesos a las personas, potencia la interactividad en un plano de igualdad (Gómez, Latorre et al, 2006).

En las denominadas democracias deliberativas las decisiones políticas deben pasar por procesos justificativos y deliberativos frente a la opinión pública, a la vez que se “educa políticamente” a la ciudadanía, lo que deriva en una transformación cívica y una mejora del autogobierno con el objetivo de alcanzar una discusión transformadora entre los gobernantes, los gobernados y la sociedad. De este modo se legitiman las decisiones públicas (Habermas, 1998; Gutmann, 2004; Cohen, 1997).

La sociedad civil tiene la posibilidad de implantar sus opiniones a través de actos deliberativos en espacios públicos próximos a las bases y pluralistas (Habermas, 1998).

El poder legítimo parte del poder comunicativo y del derecho legítimamente establecido, regido por el principio de soberanía popular, flexibilizando las interacciones entre el Estado y el sistema de derecho. La sociedad civil, a través de espacios públicos autónomos y de difusión transferirán los conflictos al sistema político (Habermas, 1999).

En la búsqueda de un plano de igualdad se ponen en un mismo plano al ciudadano y a los gobernantes y demás actores del Estado, bajo la premisa de acciones públicas y de inclusión, con igualdad en la comunicación y con una ausencia de coacciones. Deben ser procesos autocorrectivos, para la inclusión de nuevos argumentos o voces, teniendo la acción comunicativa el papel coordinador de la acción, orientándose al entendimiento mutuo (Habermas, 2010).

En un contexto donde la seguridad ciudadana se ha tratado tradicionalmente como competencia exclusiva de los cuerpos policiales, por primera vez se utilizó una metodología de trabajo coincidente con una metodología comunicativa, teniendo como base los actos dialógicos con la ciudadanía. Se utilizaron los actos comunicativos que de forma implícita son actos ilocucionarios, basados en la sinceridad y la búsqueda de consenso, y donde predominan las interacciones dialógicas, es decir, con una ausencia de coacciones (Soler y Flecha, 2010).

En Badalona, esos procesos participativos con el objetivo de que fuera la ciudadanía quien acordase los proyectos estratégicos a desarrollar se realizaron durante el periodo que ocupa la presente investigación a través de los diferentes Planes de actuación municipal (PAM) y de Jornadas participativas donde se decidieron por parte de la ciudadanía los presupuestos de inversiones.

Dentro de los diferentes *PAM* desarrollados, se diferenciaron tres ejes: derechos sociales, liderazgo y oportunidades de ciudad, y gobernanza compartida. Por parte del equipo de

gobierno se estableció un sistema a partir de un aplicativo informático en la página web del Ayuntamiento donde durante el mes de junio de 2016 la ciudadanía podía hacer propuestas y votarlas (Ajuntament de Badalona, 2016). En el eje de “Gobernanza compartida”, el que podía considerarse más próximo a criterios generales de seguridad, hubo 35 propuestas (21 por parte de ciudadanos particulares, 5 de asociaciones de vecinos y 9 por parte del ayuntamiento), recibiendo estas propuestas un total de 998 votos ciudadanos. En función de dichas votaciones se dio prioridad a las propuestas más votadas (Ajuntament de Badalona, 2017). Del mismo modo, en la utilización de los presupuestos participativos, un 45% de las inversiones fueron decididas por la ciudadanía.

Es decir, en el periodo descrito se fue materializando la participación ciudadana de diferentes modos, y se articularon sistemas que a pesar de las debilidades detectadas y que serán expuestas al final de esta tesis, permitieron incluir a la ciudadanía en la agenda pública, y les otorgaron capacidad de decisión.

El más significativo de todos los procesos participativos en materia de seguridad, lo constituyó la realización de las cinco mesas participativas que se llevaron a cabo al inicio del proceso con el fin de recoger las demandas ciudadanas y que se describen y analizan en el apartado 4.2.2. El proceso participativo fue valorado positivamente por prácticamente la totalidad de los entrevistados. Se transmitió a la ciudadanía el mensaje de que podían y debían participar en la elaboración de un modelo de seguridad, y se articuló esta participación a través de las mesas específicas y de las jornadas de seguridad.

Creo que hubo dos cosas que hicimos importantes: una es que la población empezase a pensar que puede opinar, que la participación es posible en la seguridad (...) cuando hicimos las jornadas de seguridad y hubo aportaciones que reivindicaban el concepto de seguridad humana (...) empezar a abrir el

abanico de la seguridad (...) abrimos la participación, abrimos el abanico de lo que es la seguridad. (alcaldesa)

Otro de los aspectos relevantes fue que se consiguió de forma efectiva cambiar la imagen transmitida por el gobierno anterior en cuanto al modelo policial, donde el eje de las intervenciones policiales estuvo centrado en una unidad específica de seguridad ciudadana, de servicio reactivo y de intervención inmediata. El nuevo gobierno trasladó el eje al servicio policial de proximidad, y tanto los expertos entrevistados como los interesados se reafirman en esta percepción:

(...) Pienso que la metodología de aquellas jornadas y el resultado a mí me muestran mucho cómo ha querido ser el mandato del gobierno y como lo querían aplicar en el modelo de seguridad. Esta policía de proximidad, esta participación con todas las mesas sectoriales, el querer saber cómo las personas quieren sentirse seguras desde prismas diferentes (...) aquellas jornadas reflejaban también la forma de querer hacer el nuevo modelo de seguridad y la gobernanza que se tenía en ese mandato (...) dábamos voz a las personas y a las entidades. Pienso que esto dio la perspectiva de que teníamos en cuenta a la gente. Y se ha ido haciendo en todos los ámbitos. (secretaria de alcaldía)

Este tipo de procesos se asocian a herramientas democráticas y de legitimación. Las relaciones de poder tradicionales se suplen por relaciones dialógicas entre todas las partes, lo que da una mayor legitimidad a los acuerdos adoptados entre administración y ciudadanía.

Aquí se hizo una cosa muy interesante que era basar el cambio de modelo en una idea muy democrática que es la de la participación de los ciudadanos. Para poder conseguir esa participación se optó por un formato consistente básicamente en la

creación de una serie de mesas de trabajo donde de manera democrática, coloquial, sin problemas, y también muchas veces sin la presencia condicionante del propio cuerpo de policía, se abrió la participación para que la gente que estaba interesada en ello fuera. (Jefe de la policía)

La administración, tal y como se explicaba en la introducción de la presente investigación, ha dejado fuera del diseño de estrategias o modelos de seguridad a las personas hacia quienes iban dirigidas, y esto fue constatado por algunos de los expertos entrevistados:

Pero lo que hay que decir es que se consigue una participación, cuando normalmente se hace el diseño de las organizaciones sin contar con el cliente, y esto es muy propio de la administración. En este caso se optó por la vía de la participación, no por la vía de decidir lo que desde la perspectiva política se piensa que es lo que debe de ser, y la gente que participó dio información muy valiosa. (jefe de la policía)

La percepción de una nueva forma de diseñar la seguridad no únicamente se detectó en los ciudadanos que participaron, o en los actores interesados (políticos), sino que fue valorada positivamente por los expertos entrevistados:

Creo que es una experiencia única y pionera y que marca un antes y un después. (...) Los datos fueron sorprendentes, ayudaron mucho a entender muchas cosas, fueron mucho más positivos de lo que podíamos esperar o de lo que pensábamos que se iba a decir. (...) La gran ventaja es que la política pública de seguridad se basaba en aquello que surgiera de la participación de los ciudadanos en estas mesas ciudadanas, por lo tanto, no había contradicción entre la política pública y los resultados que habíamos obtenido. (jefe de la policía)

También se consideró que esta nueva forma de diseñar la política de seguridad se ajustaba a las transformaciones sociales, que demandan un modelo de seguridad y una policía acorde con estos cambios sociales: “Como proyecto me pareció perfecto, muy bien, con visión de futuro, adecuado a las transformaciones que hay en la sociedad, creo que es el camino correcto”. (sargento)

Los actores interesados (políticos) también fueron capaces de desarrollar espacios dialógicos donde compartir las estrategias diseñadas. Incluso el alcalde que tomó el relevo de la alcaldía en el año 2018 y que llevó a cabo la moción de censura lo corroboró al ser entrevistado, al mismo tiempo que confirmó que se creó un espacio dialógico adecuado con la alcaldesa como interlocutora: “(...) Tenía reuniones periódicas con la alcaldesa y me iba explicando cómo iban evolucionando estas jornadas. De hecho, opino que son unas jornadas beneficiosas”. (alcalde, 2018)

También los participantes en el grupo de discusión comunicativo valoraron positivamente las mesas sectoriales con el fin de participar en la elaboración del modelo de seguridad local y consideraron que el diseño fue un modelo a seguir. Como vecinos de Badalona implicados en el tejido asociativo y que participaron en las mesas, intentaron trasladar las demandas ciudadanas a esos foros para establecer un modelo que recogiese las necesidades detectadas:

Estas jornadas fueron un modelo porque se explicaron no sólo en Badalona, sino que se explicaron en otros muchos sitios y creo que fue una gran experiencia.

(...) A través de las mesas para las jornadas de seguridad nos acercamos a las entidades para saber que era complejo, por un lado, porque no conocían la normativa, y que realmente tanto para actos grandes, de carreras, como para actos de fuego, ahí vimos que había un déficit, sobre todo de conocimiento de las entidades (...) y fuimos sensibles a todo eso, intentamos reglamentarlo.



Hicimos un trabajo interno (...) en las jornadas se expusieron dos conclusiones y una fue que en la ciudad se necesitaba cardio protección (...) fuimos tomando decisiones que creo que fueron correctas. (Pedro)

Tienes que moverte, que conocer, que enriquecerte, que valorar, y no te tienes que dejar manipular. Yo ahí vi que teníamos una oportunidad de al menos dar nuestra visión de vida de lo que estábamos viviendo, o sea, que pienso que fue muy bueno. (...) Se hace más participativa la política. La ciudad no puede funcionar si no hay participación. (Nadia)

Se crearon espacios de relación con la ciudadanía, dándole protagonismo a ésta, introduciendo elementos de coproducción de la seguridad, lo cual fue percibido así por algunos de los participantes en el grupo de discusión comunicativo.

En las jornadas se visualizó mucho lo que era el ámbito vecinal, se visualizó mucho y creo que era muy importante retomar el hecho de que la policía no es el eje que debe estar en los barrios, sino que es la propia ciudadanía los que damos soporte: si vemos carencias en personas mayores, en mujeres maltratadas, en familias monoparentales, esas carencias intentar cubrirlas con la propia ciudadanía, y entonces no se necesitan tantos policías, sino que se necesita que no se cometan esos errores. (Raquel)

Sin embargo, tal y como se ha explicado anteriormente, también los participantes en el grupo de discusión comunicativo detectaron ciertas limitaciones en el proceso, como un déficit de representatividad, ya que hubo sectores o minorías que no estuvieron presentes y que por tanto no estuvieron representados, que es una deficiencia característica de los procesos participativos.

Son representativas, pero hay mucha gente que se queda sin representar (...) hablamos de personas migradas, que acaban de llegar. (...) Realmente la gente con la que suelo trabajar, no están representados en ningún sitio. Donde tendrían que estar representados quizás es en los servicios sociales, pero ¿quién va a representarles? Estamos diciendo no tienes piso, no puedes entrar en la mesa de habitabilidad, eres ocupa y luego están criminalizados por eso precisamente. Hay ahí, por ejemplo, un montón de gente que no está representada en ningún sitio. En Badalona yo siempre estuve en el Consell de Joventut. Ahora el Consell está muerto, porque no hay nadie que lo lidere, porque no hay nadie que participe. Porque en Badalona cuesta un montón que participe la gente. (Nadia)

También se detectó que la participación de personas era escasa en los diferentes foros. Las personas que participaron en las diferentes mesas participativas fueron de entre 12 y 20 personas, que fue otra de las limitaciones evidenciadas por los participantes:

(...) La lástima es que ese trabajo de tres años, Badalona no es una ciudad participativa, no lo es. Tiene una estructura, tiene un trasfondo, que no sé por qué, pero a la gente le cuesta mucho participar en las entidades, en los foros, en debates. Cuesta horrores. La gente no lo siente suyo. Y durante esos tres años se hizo ese trabajo con la gente que sí nos sentimos partícipes de la ciudad, pero somos muy pocos. Yo creo que, si ese trabajo quizás se hubiera seguido haciendo durante años, quizás sí que se podría haber llegado a otro público de Badalona, que es muy grande. Pero realmente la etiqueta está ahí: son unos hippies de la CUP, es verdad, y todo el mundo lo cree así. (...) Y realmente la gente de aquí de a pie no cree eso, pero a lo mejor si la gente de aquí durante más años ve que se la está escuchando, a lo mejor al sexto año se anima a participar y a decir: pues realmente esta es mi ciudad y puedo cambiar algo. (...)

A lo mejor el tema de mirar tanto el modelo deja de lado otras realidades.

(Nadia)

Las limitaciones en los procesos participativos ya han sido puestas de manifiesto por diferentes autores (Brugué y Gallego, 2001; Font, 2000), con argumentos tales como sesgos representativos o una baja participación, pero al mismo tiempo se revelan como un signo de calidad democrática.

A pesar de las limitaciones recogidas se valoró muy positivamente por parte de los participantes en el grupo de discusión comunicativo el hecho de que la ciudadanía pudiera participar en el proceso de elaboración del modelo de seguridad. Abrir las puertas a procesos participativos a pesar de una participación más baja de lo previsto, fue percibido por la ciudadanía como un factor de legitimización de las decisiones y los procesos:

En una de las reuniones dije -me parece que estáis contando muy poco con las mujeres de esta ciudad- y entonces se me hizo partícipe de lo que había, se me dijo si quería entrar a formar esa mesa de trabajo (...) Pienso que la libertad que tenemos de tener un grupo de trabajo en el que cada uno exponga las carencias que tiene para poder conseguir beneficios. (...) Fue una mesa de trabajo para mí excepcional, con un respeto absoluto a la participación. (...) Me llenó muchísimo participar en la mesa porque pude hacer un trabajo con las compañeras, todas las compañeras de la federación nos estuvimos reuniendo durante un mes muy seguido, y le dábamos como una serie de preguntas que no tenían un sí y un no, sino que era que ellas evocaran las carencias y lo que podían aportar y todo eso al final fue lo que plasmamos en la jornada. (Rocío)

No se puede obviar la influencia actual que tienen los mass media y las redes sociales en la opinión pública. El gobierno municipal, consciente de la importancia de la influencia

negativa que una manipulación mediática puede ejercer en la opinión pública y en la percepción de seguridad, incorporó espacios dialógicos para acallar rumores falsos. La difusión mediática y la utilización política de determinadas informaciones que fueron difundidas a través no sólo de la prensa, sino de las redes sociales, puede generar alarma social y no ajustarse a los datos reales. Es un arma política utilizada para desacreditar desde la oposición las acciones políticas llevadas a cabo por un equipo de gobierno determinado y que no siempre pueden ajustarse a la realidad, al ser manipuladas de forma interesada para obtener un rédito político en ocasiones. Uno de los objetivos del gobierno fue combatir la desinformación en el momento en que se detectaba. Algunas de las personas entrevistadas lo mencionan: “Recuerdo que cuando había un rumor, rápidamente la alcaldesa hacía una reunión al cabo de unos cuantos días con los afectados, la Guardia Urbana y los *Mossos d'Esquadra* para que nadie pudiese echar leña al fuego”. (coordinador de alcaldía)

En el análisis de la información recogida en el grupo de discusión comunicativo se recoge la percepción de que se volvía a contar con la sociedad civil, transformando la percepción generada por el modelo de seguridad anterior, y estableciéndose espacios dialógicos:

(...) Yo lo que vi también de mejora con el nuevo gobierno, como habéis contado aquí, es que se volvía a escuchar a las entidades, se volvieron a convocar aquellos espacios que había para escuchar al ciudadano, por ejemplo, el Consell de Ciutat se volvió a activar. El consejo educativo se volvió a activar. Y luego otra cosa muy importante, es cómo se cuidaba la formación de los ciudadanos. (Paula)

El modelo que se intentó implementar, por tanto, iba en la línea de “educar a la ciudadanía en la coparticipación”, de hacerla copartícipe en la creación de espacios seguros,

revisando criterios de gobernanza. Y se articularon las vías iniciando ese camino dialógico y participativo en materia de seguridad.

Se considera que existe una barrera entre administración y ciudadanía, basada en las relaciones de poder, sin embargo, alguno de los entrevistados puso de manifiesto la capacidad transformadora del modelo que se pretendía implantar al introducir componentes dialógicos en las relaciones con la ciudadanía:

El elemento positivo principal es la capacidad para escuchar a todo el mundo.

Eso, que parece algo obvio, en la administración pública es lo más difícil (...)

luego, ser capaces de tener un diálogo igualitario. Eso es muy difícil también en la administración pública, porque siempre estamos hablando desde diferentes posiciones: unos tienen una situación predominante y otros no. Y en estos años sí que se pudo tener un diálogo de tú a tú en el cual todos los argumentos tenían peso, no solamente el status de cada uno. (sargento)

Más allá de la elaboración del Plan de Actuación Municipal -PAM- de seguridad descrito en el capítulo anterior, se desarrollaron diferentes reuniones basadas la creación de espacios dialógicos que permitieron articular sistemas participativos.

Sin embargo, también se han evidenciado determinadas limitaciones en los foros participativos. Uno de los participantes en el grupo de discusión comunicativo, el cual tiene una doble vinculación al trabajar desde hace más de 20 años como técnico del ayuntamiento, señaló la necesidad de haber llevado el proyecto adelante. También afirmó que se producía un desgaste personal de quienes se implican en estos procesos participativos, y la limitación que supone no transmitir el mensaje adecuadamente.

(...) Tenemos que saber jugar con el discurso y luego llevarlo en los lugares que toca al otro lado. Llegó un momento en que llegó el hastío, y en las mismas

asambleas se veían las mismas caras. (...) Hubo un momento en que no llegabas al gran público, sólo éramos los mismos, en los mismos sitios, y eso fue un error estratégico nuestro y teníamos que haber pensado que no el reunirnos más significa cambiar la realidad. (Sergio)

Otros participantes en el grupo de discusión comunicativo también cuestionaron el sesgo participativo, y los intereses personales que llevan a continuar o no con determinados proyectos.

Yo siempre digo lo mismo ¿por qué estamos siempre los mismos en los mismos sitios? ¿por qué siempre hay muy pocas cabeceras visibles que puedan afrontar los problemas? ¿por qué? Porque el compromiso no existe. Y me duele decirlo, pero tú no puedes comprometerte en puestos sociales para tener un puesto en el Ayuntamiento. Las sillas no dan el tema social. Tú ya empiezas a participar en una política de ciudad emergente tan buena como la que se empoderó esos años, pero tú ya vas predispuesto a que lo que quieres es una silla en el ayuntamiento. Acaba esto y dicen -yo no estoy disponible-, preguntas por otra -es que estoy buscando trabajo que me he quedado en paro-. (...) Si es la participación de todos. Así en las jornadas, a mí me invitan y voy, me guste más o me guste menos, porque es la única forma de tener voz. (Raquel)

A pesar de que durante todo el proceso se habló por parte del gobierno de la necesidad de coproducir seguridad, de hacer partícipe a la ciudadanía a la hora de corregir actos incívicos, se evidencian elementos excluyentes al respecto, que también salieron a relucir en las reuniones vecinales descritas en el punto anterior. Uno de los vecinos que participó en una de las reuniones descritas afirmó: “Se juntan de seis a diez chavales que rompen los columpios. Salimos a impedirlo el otro día con otros vecinos y casi nos pegan”. (vecino, V1)

El pretender sustituir determinadas funciones policiales por el control social informal que puede ejercer la misma ciudadanía no es algo sencillo de llevar a la práctica y presenta dificultades, tal y como se ha evidenciado. El principio de autoridad que habitualmente se le reconoce a la policía no es reconocido por algunos vecinos hacia otros vecinos. No existe esa cultura social, y esta percepción se detecta con mayor facilidad en determinados barrios de la ciudad. “Educar a la ciudadanía” en lo participativo era un objetivo del gobierno municipal, tal y como se extrae de la investigación realizada. Se trata de un trabajo de largo recorrido que debe estar impulsado por la administración y que debe contar necesariamente con una participación constante de la propia ciudadanía. Y el impulso necesario para que la ciudadanía se implique, debe estar fomentado por la propia administración.

A pesar de las críticas planteadas en el grupo de discusión comunicativo, quedó claro a través de las afirmaciones de los participantes que había un respaldo al proyecto y a los actos de la alcaldesa como persona cohesionadora, cercana a la ciudadanía y que buscaba espacios de consenso y de diálogo, y pusieron de relieve que esto había sido una característica ampliamente valorada por la ciudadanía, poniendo en valor el contacto directo, su relación con entidades y la inclusión de las minorías:

Dolors era la que cohesionaba todo el gobierno, y detrás, si había cualquier conflicto, en cualquier cosa, que los había, había una mesa de partidos y ahí te discutías, y no sé si se notó mucho o poco, pero se intentaba dar una coherencia, porque Dolors hacía que fuese así”. (Pedro)

“Si algo tiene Dolors de bueno es la coherencia que tiene, y un saber lo que quiere”. (Raquel)

“Y lo bueno que tiene es que ha sido una mujer de a pie”. (Nadia)

“Claro, y apoyando todo, preguntando a todo el mundo”. (Raquel)

“En su histórico, maestra, en el Consell de Joventut, etc.”. (Nadia)

“Y en la Federación de asociaciones de vecinos muchos años también”. (Raquel)

“Y una cosa muy importante que hizo es que participamos y que luego fue un modelo de lo que es un ayuntamiento “Badalona somos todos”.

“Aquello se montó para trabajar con el tema de rumores, de la inmigración.

Implicó a todo el mundo. Y ese modelo luego se trasladó al ayuntamiento”.

(Pedro)

“El mundo musulmán está por ella, porque hizo cohesión, lo que no hizo fue enfrentamiento”. (Paula)

Ella siempre suma (...) ella se preocupa por todos los colectivos (...) ella tiene muy claro lo que quiere, y es unir, dialogar, intercambiar, eso ella no lo va a cambiar en la vida, y por eso ello fue el punto de destrucción del partido, porque ella no va a cambiar sus ideas. Y es así. Pienso que a nivel de partidos tiene que haber una cabeza muy fría que sepa decir hasta aquí o esto no. (Raquel)

No se puede obviar la necesidad de un liderazgo efectivo en un proceso de cambio como el que ocupa el estudio de caso realizado. En el caso de la entonces alcaldesa estaba claro y estaba reconocido por un sector amplio de la ciudadanía como elemento cohesionador de la sociedad, relacional con la ciudadanía y creadora de espacios de consenso y diálogo. Una muestra de ello fue el hecho de implicarse personalmente a pie de calle cuando surgía un conflicto, con la intención de que no se generasen conflictos sociales que derivasen en concentraciones o manifestaciones ciudadanas, ni tampoco conflictos mediáticos durante el periodo que nos ocupa. Abogaba por una resolución de los conflictos que pasaba por la creación de espacios dialógicos.



Como conclusión se puede afirmar que se detectan varios elementos transformadores en el diseño de la política de la ciudad. En primer lugar, el iniciar un proceso participativo en materia de seguridad con la inclusión de nuevas voces (personas y entidades). Tradicionalmente el diseño de las políticas de seguridad se había llevado a cabo sin la inclusión de dichas voces, con lo cual supuso una experiencia pionera que puede transferirse a otros municipios, estableciéndose un modelo que fue transmitido en foros diversos fuera del ámbito municipal. Se generaron espacios de relación con la ciudadanía, atribuyéndole protagonismo en el diseño de la política de seguridad, lo que permitió detectar elementos a gestionar que hasta ese momento no se habían detectado.

El segundo elemento transformador clave fue el protagonismo que se dio a la perspectiva de género, tanto a nivel interno, como a nivel externo, creando una mesa específica que permitió detectar las demandas desde dicha perspectiva y que también supuso un elemento nuevo en la gestión de la seguridad.

Como elementos exclusores, se detectó en primer lugar un sesgo participativo, ya que quedaron sectores sin representar, a pesar de haber abierto el proceso a toda la ciudadanía. Hubo una baja participación, ya que cuesta que las personas se impliquen en este tipo de procesos de forma continuada, a pesar de que la información ofrecida por los mismos fue muy valiosa y útil para el diseño del modelo de seguridad.

Es necesaria una difusión adecuada de la creación de espacios dialógicos y participativos que se llevan a cabo para una mayor efectividad. A partir del análisis realizado, se considera que es necesario que las personas que participan en estos espacios puedan visualizar los resultados de su participación, de modo que perciban que su intervención es positiva en cuando al diseño de estrategias, dándole continuidad y estableciendo marcos estables de colaboración que se dilaten en el tiempo.

El segundo elemento exclusor detectado sería el pretender sustituir determinadas funciones estrictamente policiales por el control social informal. No siempre es posible. Los propios vecinos no reconocen la autoridad de otros vecinos ni los sienten legitimados para ello, por lo que, en ocasiones, intentar sustituir el rol policial puede originar un conflicto mayor.

El análisis de todos los elementos que se reflejan en este apartado permite contextualizar el cambio del modelo de seguridad, donde las relaciones de poder fueron sustituidas por las relaciones dialógicas establecidas entre administración y ciudadanía.

Los principales elementos transformadores que se detectaron y que se han recogido a lo largo de todo el apartado son los siguientes: cambio a un modelo policial de proximidad; concepto de seguridad amplio con la introducción de aspectos estructurales, urbanísticos, pedagógicos, cívicos, de ocio, de género, de convivencia, educativos, ambientales, y de elaboración de protocolos; difusión mediática que marcó un perfil dialógico y participativo en temas de seguridad; creación de espacios dialógicos; propuesta de creación de Consejos de Seguridad de Distritos; evitar una instrumentalización mediática de la policía; educar a la ciudadanía en la coparticipación minimizando las barreras entre administración y ciudadanía; necesidad de liderazgo efectivo de los procesos; incorporación de la perspectiva de género.

En el siguiente apartado se profundiza en los aspectos aquí señalados para definir las principales características de un modelo de seguridad dialógico.

### **5.5. Política de Seguridad Dialógica: Cambio de un Modelo de Seguridad Sustentando en las Relaciones de Poder por un Modelo Sustentado en Relaciones Dialógicas**

Este apartado se corresponde con el objetivo específico 4. En él se muestra cómo es posible articular una vía socializadora con la participación ciudadana, en una búsqueda de alternativas que no acuden estrictamente al rol reactivo policial y que apuestan por la creación de espacios dialógicos, la coparticipación ciudadana y la inclusión de criterios de gobernanza, sustituyendo las relaciones de poder por relaciones dialógicas. Contribuye, por tanto, a una transformación y ofrece evidencias de impacto en cuanto a la implementación de modelos de seguridad con la inclusión de espacios dialógicos y participativos con la ciudadanía.

El modelo de seguridad tradicional se ha sustentado en las relaciones de poder (Torrente, 1997, Fernández, 1994, Guillén, 2015, Pin, 2016). La visión tradicional existente en el ámbito de la seguridad se ha reducido al ámbito policial como ejecutor directo de las medidas políticas a aplicar en materia de seguridad. La presente investigación muestra cómo es posible establecer otros mecanismos de elaboración en las políticas de seguridad, y es posible un tránsito del modelo tradicional basado en las relaciones de poder a un modelo dialógico en materia de seguridad local basado en la creación de espacios dialógicos.

Para valorar los resultados se ha estructurado el análisis en dos puntos diferenciados: la articulación del modelo de seguridad, la cual se desarrolló en su mayor parte, y por otro lado la implementación del modelo participativo. Para dar respuesta a este punto se han analizado las entrevistas realizadas y las opiniones recogidas en el grupo de discusión comunicativo.

### **5.5.1. Articulación de un Modelo de Seguridad Participativo: Creación de Espacios Dialógicos**

Para la articulación de un modelo de seguridad participativo efectivo, el gobierno municipal de la ciudad de Badalona en el periodo comprendido entre los años 2015 y 2018 creó espacios dialógicos abiertos a la ciudadanía que incorporaban voces diversas, lo cual suponía un hecho novedoso en la elaboración de políticas de seguridad pública local. El presente apartado analiza estos espacios creados con el objetivo de diseñar el modelo de seguridad municipal.

La inclusión de estos espacios, la capacidad transformadora del modelo teórico elaborado en consonancia con los cambios y demandas sociales, y el proceso participativo fueron percibidos y valorados positivamente por casi la totalidad de las personas entrevistadas.

Varios de los expertos resaltaron esta percepción:

Para mí es positiva. Yo creo que es un gran trabajo y un gran ejemplo que seguir, y lo que pienso es que, con el tiempo, cuando se puedan recuperar estos efectivos que se han perdido, yo creo que el modelo será muy vigente y como siempre hemos dicho, flexible. Es decir, que es un modelo que pretende ir alineado con la sociedad. No es que se considere que es lo único y mejor, fue lo mejor que pudimos hacer en aquel momento. (jefe de policía)

(...) Yo creo que la parte buena que tiene sobre todo es el modelo de participación. Yo creo que cuando hablamos de percepción es bueno que los vecinos y vecinas te digan cómo se sienten ellos en su domicilio, en sus calles, en sus plazas, saber dónde se tiene que reforzar, donde la gente realmente tiene esa percepción de inseguridad, que muchas veces hablamos de incivismo.

(coordinador de seguridad)

La percepción de la ciudadanía con respecto a la elaboración de políticas públicas mejora cuando se establecen espacios dialógicos y participativos con la inclusión de voces diversas, como corroboraron los participantes en el grupo de discusión comunicativo, cuya valoración fue positiva en cuanto a que supuso un proceso novedoso y que les ofrecía la posibilidad de intervenir directamente en el modelo de seguridad a desarrollar, recogiendo las demandas de la ciudadanía, estableciéndose así una diferencia fundamental con respecto a modelos de seguridad establecidos por gobiernos anteriores.

(...) Fue una mesa de trabajo para mi excepcional (se refiere a la mesa de género), con un respeto absoluto a la participación. (...) Me llenó muchísimo participar en la mesa porque pude hacer un trabajo con las compañeras, todas las compañeras de la federación. Nos estuvimos reuniendo durante un mes muy seguido, y le dábamos como una serie de preguntas que no tenían un sí y un no, sino que era que ellas evocaran las carencias y lo que podían aportar y todo eso al final fue lo que plasmamos en la jornada. (Raquel)

Se produjo un cambio en el modelo teórico. Badalona formaba parte de una red municipalista que decía trabajar por “el bien común”. La mirada que incorporaron en general en cuanto a la gestión de “lo público”, y en la que la ciudad de Badalona se erigió como pionera en el ámbito de la seguridad, supuso un elemento transformador y de impacto como modelo teórico novedoso en consonancia con las demandas sociales y la inclusión de la ciudadanía y de procesos participativos en materia de seguridad, y una experiencia práctica en cuanto a las mesas participativas abiertas a la ciudadanía que fue ampliamente difundido en otros municipios, difundiendo la experiencia participativa a otras ciudades españolas e incluso de América del Sur.

Se valoró como elemento positivo el cambio del modelo teórico de seguridad, en base a como se había percibido desde la ciudadanía y que supuso un cambio de paradigma,

también en cuanto a la inclusión de un plan transversal de género y a la celebración de unas Jornadas de seguridad que recogiesen las demandas ciudadanas y sirviesen como punto de partida para elaborar el modelo de seguridad local:

El primero es el cambio de modelo teórico. Poner las bases de un modelo teórico desde gobiernos de izquierdas, como en otros municipios como Barcelona y ciudades del cambio. Es una red con ciudades como Zaragoza y como todos tenemos el mismo paradigma como seguridad, como política pública y en eso se ha avanzado muchísimo. El cambio de paradigma es evidente ¿no? Dos: Plan director. Tres: Plan de género. Cuatro: Jornadas de seguridad, tándem<sup>18</sup>, horarios nuevos que hicimos, y sobre todo el tema de que simbólicamente la alcaldesa, una mujer, sea la responsable de la Guardia Urbana es muy potente, es muy estético. Y algo que no pudimos hacer son los Consejos de Distrito, no se llegó.

Luego con el tema de los rumores. (coordinador de alcaldía)

Sin embargo, no puede basarse la mejora del modelo teórico en una ideología, como en este caso hace el entrevistado, sino en las evidencias científicas que se obtienen con esta investigación. Las políticas públicas mejoran con la inclusión de una base científica, que nos da evidencias de aquellos factores de éxito que se han detectado. En este caso factores como la inclusión de las voces de la ciudadanía o la inclusión de una perspectiva de género suponen un elemento transformador, y no que se desarrolle desde un modelo teórico de izquierdas.

---

<sup>18</sup> “Tandem” es el distintivo policial de patrullaje que se hace de forma conjunta con la policía autonómica, el *Cos de Mossos d’Esquadra*. Este patrullaje ya se realizaba en años anteriores.

Se crearon, por tanto, espacios comunicativos, se escuchó a la ciudadanía y sus demandas, y a los representantes de entidades, y se les incluyó en el proceso de elaborar el modelo de seguridad para la ciudad.

Se corrobora el componente transformador al haber introducido procesos dialógicos y foros de comunicación, donde el ciudadano recibió un feedback de la administración, y esto es percibido tanto a través de las entrevistas realizadas como a través de las opiniones de los miembros en el grupo de discusión comunicativo.

(...) Se volvieron a poner encima de la mesa elementos más relacionales, más de interacción y de devolución de lo que hace el ayuntamiento con el ciudadano, se volvió a poner encima de la mesa, evidentemente, porque llegó un momento que esto se pierde, se va degradando. Y este ayuntamiento intentó hacer esto, y es el elemento más positivo de todos. (coordinador de seguridad)

“Hombre, claro. Y permiten que sean vinculantes, aún más importantes todavía”.  
(Sergio)

Todos las personas participantes en el grupo de discusión comunicativo se mostraron de acuerdo con esta afirmación. Se corrobora esa percepción de un cambio de modelo de seguridad y de modelo policial: “Y el discurso también, se pasa del discurso del “Limpiando Badalona”<sup>19</sup> a “pues vamos a entender que pasa y a ver qué podemos hacer entre todos ¿no?”. (Nadia)

Otro de los factores que se ha señalado anteriormente es la importancia mediática en la gestión de lo público. En la articulación de este nuevo modelo se logró transformar la visión previa de la ciudad.

---

<sup>19</sup> Slogan utilizado en la campaña política del Partido Popular en Badalona.

Yo creo que fue un antes y un después, pero no sólo para los que vivimos en Badalona, sino para los que miraban desde fuera. Fue un antes y un después. Nos veían como una ciudad que no se podía estar aquí, y es muy peligroso, no sólo para los que vivimos aquí, sino que el resto de España vea que Badalona es una ciudad peligrosa. Ojo. (Raquel)

La inclusión de espacios dialógicos permitió generar espacios de consenso. Se constató que los participantes en el grupo de discusión comunicativo y las personas entrevistadas daban gran importancia al cambio del concepto de seguridad, lo contemplaban como una necesidad en ese momento. Todos los participantes coincidieron en afirmar que se pasó de una visión que asociaba la seguridad únicamente a la policía, a un concepto de seguridad amplio, con la participación de diferentes actores de la administración y de la propia ciudadanía. Sin embargo, también se detectaron limitaciones en las acciones realizadas, entre ellas la no materialización de un *Consejo de seguridad de distrito* que había sido estructurado y difundido, pero que nunca se llegó a ejecutar. Así lo afirmó uno de los participantes en el grupo de discusión comunicativo:

El concepto amplio de la seguridad lo seguimos muchísimo, e insistimos en que saliera esa frase de seguridad no policial. Y en el momento en que hablas de seguridad no policial has perdido todo lo que quieres poner en marcha, porque ganará la otra fuerza. La seguridad va mucho más allá, e incluso habría que hablar de prevención, de protección. (...) Lo de la percepción no hemos sido capaces de llevarlo a cabo y lo que está pasando ahora es que se empieza por el final. Se crea el consejo de Seguridad con un nombre vacío, y dicen que va a ser deliberativo ¿dónde está el reglamento? Se anuncia a bombo y platillo. (Sergio)

Se realizó un diagnóstico que permitió elaborar con base científica un modelo de seguridad. El incluir las evidencias científicas en la elaboración de políticas públicas



permite generar marcos estables que tengan continuidad en el tiempo. “Los elementos positivos serían la voluntad, el diseño, la percepción de que el diagnóstico es clave, el intentar plantear la seguridad como un resultado final de un conjunto de políticas públicas y no sólo como una política de seguridad”. (consultor externo)

Elaborar un modelo de continuidad era uno de los objetivos que se marcó el gobierno municipal. En este caso, el alcalde que tomó el relevo en el gobierno en el año 2018 tras una moción de censura, señaló los aspectos positivos respecto al modelo de seguridad del gobierno anterior y se mostró favorable a los procesos participativos, reconociendo así la capacidad transformadora del modelo:

El primer elemento positivo es el incluir la participación de la sociedad.

Creemos en un modelo de seguridad en el que la sociedad tiene que participar, tiene que haber ese feedback. El segundo, creo que es positiva la idea de pensar que no hay que politizar la Guardia Urbana (...) sí que creo que la alcaldesa apostaba por despolitizar la Guardia Urbana. Y creo que son dos puntos principales. A partir de ahí se dieron pasos para mejorar el modelo de seguridad (...) Creo que aquí podemos ir mucho en la línea (...) en el fondo la teoría la compartimos todos ¿Quién puede estar en contra de esa teoría? Además, cuando hay estudios con una evidencia empírica detrás, que además viene de estudios universitarios donde realmente contrastan muchas cuestiones. También hablamos del modelo de funcionamiento interno del ayuntamiento de Badalona, donde había un informe que decía que hacía falta un modelo gerencial, apostar por una serie de estructuras, y que estamos completamente de acuerdo con aquello (...) estamos trabajando en esa línea, no sólo en seguridad, sino en todo. (alcalde 2018)

Estas afirmaciones van en la línea de la necesidad planteada por el consultor externo. El resultado de la creación de espacios dialógicos debería permitir crear relaciones estables a partir de un diagnóstico previo que permitirá posteriormente establecer modelos con una base rigurosa y basado en evidencias científicas incorporadas gracias al proceso dialógico. De este modo se evita tener que comenzar de nuevo con cada cambio político que se produzca, ya que los proyectos y los modelos elaborados bajo estas premisas de rigurosidad científica generan relaciones estables en la administración que deben quedar al margen de los cambios políticos, articulando un método de revisión y evaluación periódico que permita ir introduciendo los cambios necesarios y corregir los errores detectados.

Una de las limitaciones fundamentales en la administración y que se ha señalado anteriormente es la dificultad de crear un marco estable debido a los cambios de gobierno. El objetivo era crear ese marco estable con rigor científico y con un diagnóstico de base. Cuando se preguntó al grupo de discusión comunicativo si se percibió este cambio, coincidieron en sus afirmaciones en cuanto a que valoraban el trabajo realizado como algo positivo y transformador, y que se tenía la percepción de que se volvía a contar con la sociedad civil, transformando la percepción generada por el modelo anterior, y estableciéndose espacios dialógicos:

(...) Yo lo que vi también de mejora con el nuevo gobierno, como habéis contado aquí, es que se volvía a escuchar a las entidades, se volvieron a convocar aquellos espacios que había para escuchar al ciudadano, por ejemplo, el Consell de Ciutat de Llefia se volvió a activar. El consejo educativo se volvió a activar. Y luego otra cosa muy importante, es cómo se cuidaba la formación de los ciudadanos. (Paula)

Todo lo expuesto coincide con los parámetros de las denominadas “democracias deliberativas” (Habermas, 1998; Gutmann, 2004; Cohen, 1997) que defienden que las decisiones políticas de obligado cumplimiento deben pasar por procesos justificativos y deliberativos frente a la opinión pública, “educando” así a los ciudadanos y produciéndose una transformación cívica de los mismos y una mejora del autogobierno, con una discusión transformadora entre gobernantes, gobernados y sociedad. Así, también en materia de seguridad se demuestra que es posible, mediante actos deliberativos, que la sociedad civil pueda implantar sus opiniones (Habermas, 1998).

La legitimización está en el entendimiento ciudadano de las reglas que rigen la convivencia. Según los postulados de Habermas, se legitima así el derecho legítimamente establecido y se transforma en poder administrativo, permitiendo una flexibilización entre las interacciones del sistema de derecho y la estructura del Estado democrático. El autor afirma que: “Aparte de razones inmanentes al derecho se hacen oír también razones morales y éticas, tanto como razones empíricas y pragmáticas” (Habermas, 1998, p. 358). Lo que prima en la democracia deliberativa, tal y como se recoge en el marco teórico, es la deliberación previa a la decisión, y será esto lo que aporte la legitimación a través de procesos de deliberación con decisión política vinculante (Maiz, 2002). El gobierno municipal intentó garantizar un sistema participativo en el que, siguiendo a autores como Elster (2001), las decisiones fueran reflexivas y como resultado de un proceso común, corresponsabilizando al ciudadano, que delibera sobre un interés común y acuerda soluciones generales.

Sin embargo, si bien el gobierno intentó quitar el protagonismo a la policía como eje central de la seguridad, algunos de los miembros que participaron activamente en el gobierno municipal hicieron críticas internas sobre las deficiencias detectadas. Se han recogido algunas de estas críticas señaladas. Pedro, uno de los componentes del grupo de

discusión comunicativo y que formó parte del gobierno municipal, mencionó que no hubieron conflictos vecinales, y que se revertió la difusión mediática ejercida anteriormente. Pero al mismo tiempo reconoció el protagonismo de la policía en el diseño de un modelo de seguridad:

¿Pero por qué la percepción de los tres años que estuvimos en el gobierno no pudimos revertir, y creo que no había manifestaciones, y ahora hay tantas? ¿por qué? ¿es cierto? (...) Yo la percepción que tengo es otra. (...) Cuando hicimos las jornadas de seguridad nos costó mucho encontrar el lema, y decidimos *Badalona, una ciudad amable*, porque lo que se pretendía era la prevención (...) Pero hay momentos en que dices: ya es policía, porque la prevención ha fallado. Hay momentos en los que la prevención falla. (Pedro)

Durante los tres años de gobierno no hubo alarma social, y según las evidencias obtenidas, el crear espacios dialógicos entre administración y ciudadanía facilitó que el tratamiento de los conflictos no se transformase en movilizaciones ciudadanas. A este respecto los miembros del grupo de discusión comunicativo se mostraron de acuerdo en relacionar directamente este hecho con la existencia de foros de participación ciudadana donde se establecía un diálogo con la ciudadanía y donde recibían información al respecto: “Porque había unas mesas donde poder decirlo” (Pedro); “Y había complicidad” (Sergio); “Había foros de comunicación, y como estábamos siempre informados y estábamos participando, no necesitabas más” (Paula); “Y había un compromiso, y eso es verdad, de llevar a cabo aquello que se había dejado claro en las jornadas. Había una respuesta de la parte política” (Sergio).

Yo me voy a quedar con la parte positiva. Este trabajo se hizo, está ahí. Ese trabajo se compartió, en este caso yo con las mujeres. Es un trabajo que está ahí, lo percibieron y está hecho, un trabajo en el que se tuvieron que rascar su

interior para que afloraran las carencias que tenían y lo que podían aportar, con lo cual es un trabajo que está hecho. (...) Si tú lo trabajas, algo queda siempre, porque te has tenido que rascar. Quedarse se queda, porque esos tres años en que se ha hecho un gran trabajo, ese trabajo que hicimos, la perspectiva de ese trabajo que no se llevó a término y se ha quedado ahí. Pero lo hemos trabajado nosotras. (Raquel)

Sin embargo, nuevamente varios de los participantes señalaron las limitaciones en cuanto a la aplicación práctica y a la ralentización del proceso, a pesar de insistir en la importancia de la elaboración de un marco teórico adecuado, que se llevó a cabo en buena parte, y el impacto y la transferibilidad del modelo.

Y otra cosa que no hemos conseguido porque no nos dio tiempo fue llegar a las entidades y explicar a la gente las medidas de autoprotección y las medidas que hay que tomar. Lo dejamos hecho, estructurado, trabajo transversal, desde protección civil, incluso Guardia Urbana: quien autoriza, quien organiza. Eso se hizo desde el gobierno. Yo veo positivo en el sector que yo estaba, y eso es lo que hicimos. Ha quedado. (Pedro)

El marco teórico elaborado con la participación de la ciudadanía confirma el objetivo específico número 2 de la investigación. A través del análisis sociológico y criminológico con rigor científico, se establecieron relaciones estables con la ciudadanía. También permite señalar la consecución del objetivo específico número 3, en cuanto se identifican los componentes transformadores que permiten la elaboración de políticas de seguridad dialógicas. Con una estructura colaborativa impulsada por la administración pública, se reitera esa transformación experimentada a partir del marco teórico elaborado. “Te puedo decir que eso no va a volver para atrás. Te lo puedo asegurar” (Sergio).

Sergio es técnico en el Ayuntamiento. Con su afirmación ratifica que ha habido un cambio en la perspectiva de trabajo en materia de seguridad en los espacios públicos. La capacidad transformadora de lo que se articuló en la mesa específica supuso un cambio efectivo en los protocolos internos del Ayuntamiento en cuanto a eventos públicos. Y ese planteamiento surgió del trabajo dialógico y participativo con la ciudadanía en la mesa de trabajo específica.

A pesar de las limitaciones detectadas en cuanto a la aplicación y desarrollo de todo lo que se había elaborado, los miembros del grupo de discusión comunicativo afirmaron de forma unánime tener la sensación de que había quedado una parte de lo que se trabajó entonces:

El tema de que la gente ya tenga claro que las cosas, ella hablaba de modelo de ciudad, yo hablo de modelo de ciudad. Y se convocaron en sitios donde la gente pudiera ir a decir. Y se hizo por sectores, y eso la gente lo tiene muy claro: que tiene que decir cómo quiere que sea su ciudad, porque hasta ahora nadie nos había planteado que los ciudadanos pudiéramos decidir cómo tiene que ser tu ciudad (...) la gente empezó a percibir que ahora podía decidir lo que quería que pasara en su ciudad, y eso es lo que quedó. (Nadia)

Sergio reafirmó esta percepción, a pesar de haber sido crítico en sus exposiciones acerca del resultado del proceso:

Es imposible decir que no. Claro que ha quedado (...) Yo sé cómo están los termómetros, y los termómetros están en que hay un trabajo muy bueno que no podemos perder. Y eso se detecta. Pero hay una serie de mantras que hay que eliminarlos, y es sobre todo el posicionamiento político del gobierno con el tema de la independencia. (...) ¿Han quedado cosas positivas? Y tanto: hay un

engranaje de entidades, y unas relaciones humanas, que a la primera que se intente eso vuelve a engranarse. Eso está, y eso es un trabajo que se consiguió. Y hay que darle valor a eso. (Sergio)

Por lo tanto, los participantes en el grupo de discusión comunicativo reconocieron varios de los aspectos que valoraron como positivos: la creación de foros de participación; se fomentaron las relaciones dialógicas entre administración y ciudadanía; hubo un compromiso de ejecución del marco teórico elaborado mediante procesos participativos; reconocimiento de la creación de un marco teórico elaborado que debería permitir generar una relación estable en materia de seguridad; transversalidad entre diferentes departamentos del Ayuntamiento y finalmente la transformación del modelo tradicional a un modelo dialógico.

En el proceso de articulación, que de forma general se valoró de forma positiva por los participantes, también se detectaron limitaciones. Prácticamente todos los entrevistados coincidieron en señalar que la principal limitación fue el estancamiento teórico. La idea general es que el marco conceptual elaborado y que se llevó a cabo casi en su totalidad, quedó articulado, pero sin poderse ejecutar.

Por otro lado, las personas participantes en el grupo de discusión comunicativo ratificaron un déficit de difusión sobre el trabajo articulado y sobre lo que se estaba realizando: “Yo creo que no se supo explicar, no se supo comunicar” (Pedro); “*Guanyem* ha estado haciendo cosas y no se ha enterado nadie, y esa base está hecha, está plantada” (Paula).

Saben los que estamos dentro, los demás no se enteran de nada. Es el problema de no visualizar lo que se hace. Si no visualizamos lo que se hace, a la gente no le llega el mensaje. Y luego mucha culpa también la tenemos las cabeceras de los grupos, los representantes. No hay que llegar a ser el líder, sino el

representante. ¿Qué pasa? Tú lo sabes y das por hecho que tu grupo lo sabe. No: tú lo sabes y lo tienes que transmitir al grupo, porque si no, no crece el mensaje. Cualquier cosa buena se tiene que transmitir ¿y qué es lo que está pasando? Que se transmite lo malo. Lo que verdaderamente se transmite es lo malo y las carencias, pero lo verdaderamente bueno que se hace no se transmite. Y luego está esa parte importantísima, los planteamientos que haces, como en cualquier sitio donde haces un proyecto que va a durar cuatro años. (...) (Raquel)

Sin embargo, minimizar la difusión mediática fue algo intencionado. Lo que se pretendía era una ruptura con respecto al modelo del gobierno anterior, que hizo una amplia difusión mediática de cualquier tema relativo a la seguridad.

Es que hacer esta publicidad nosotros hemos llegado a plantearlo, pero es que precisamente lo que no queríamos era jugar a la vieja política, y eso es lo que utiliza la vieja política. A lo mejor también deberíamos haber jugado a la vieja política. De errores también se aprende. Decíamos que no, que íbamos a seguir nuestro libro, porque si queríamos diferenciarnos de la vieja política, teníamos que utilizar otro estilo. (Paula)

Fue cuestionado por algunos de los participantes en el grupo de discusión comunicativo el impacto de todo el trabajo realizado.

El impacto ha sido muy poco, por no decir nada, porque las “fuerzas del mal”, la dinámica propia de la administración, lo ha ido triturando, y de aquello queda alguna idea que alguien todavía mantiene, pero poca cosa, porque de todo eso haces un proceso, y como decía en seis meses estableces esto y tienes cuatro años para ejecutar, con mucha presión en la organización, o es muy fácil de desmontar. (Sergio)



Otro aspecto importante que detecta la investigación como una limitación y que se ha evidenciado por parte de los entrevistados y de los participantes en el grupo de discusión comunicativo es que la difusión del mensaje que quería transmitirse a la ciudadanía no se transmitió adecuadamente a nivel interno. Este hecho fue reconocido por la propia alcaldesa al ser entrevistada:

Lo que no hemos conseguido es que esta apuesta que hicimos por hacer un modelo de seguridad más cercano, más moderno, este relato llegase y que fuese valorado por la propia gente de la plantilla de la Guardia Urbana (...) nos ha faltado marketing. (...) Nos hemos quedado muy cortos, no hemos podido ponerlo en práctica porque había un agravante, que era la falta de personal, que nosotros empezamos a revertir, pero que iba muy poco a poco (...) lo que no hemos conseguido es que esta apuesta que hicimos por hacer un modelo de seguridad más cercano, más moderno, este relato llegase y que fuese valorado por la propia gente de la plantilla de la Guardia Urbana. (alcaldesa)

Reconoció que, a pesar de haber establecido un marco dialógico con determinados miembros de la plantilla, esencialmente algunos mandos y con el jefe de la Guardia Urbana, ese mensaje no llegó a la mayor parte de los policías. Sin embargo, no puso de manifiesto las causas. La difusión del mensaje a nivel interno entre los propios trabajadores que deben ejecutar una política pública determinada es un factor clave que debe diseñarse e implementarse para poder llevar a cabo actuaciones de éxito.

Los elementos transformadores, por tanto, pueden ser identificados en cuanto al diseño de un modelo innovador, en consonancia con los cambios y demandas sociales, especialmente en cuanto a la introducción de procesos participativos y la creación de espacios dialógicos. Esto permitió recoger las percepciones ciudadanas en lo referente a espacios que generan inseguridad y de este modo se puede diseñar una política

encaminada a dar respuestas a estas demandas. El cambio de modelo teórico, opuesto al modelo precedente, era obvio para todas las personas entrevistadas y para los participantes en el grupo de discusión comunicativo, con la incorporación de una mirada enfocada hacia “lo público” y en la que Badalona fue pionera en cuando el diseño del modelo de seguridad, y que además trabajaba en red con otros municipios con el objetivo de crear políticas marco que se extendiesen a esas ciudades y que el trabajo que se desarrollase y supusiera una actuación de éxito en un municipio, se pudiese desarrollar en otros.

Fue un modelo ampliamente difundido, ya que estaba en consonancia con las nuevas formas de gobierno surgidas en las elecciones municipales del año 2015, y la experiencia de hacer mesas sectoriales en materia de seguridad abiertas a la ciudadanía para definir el modelo de seguridad fue un éxito en cuanto a la recogida de demandas para elaborar un diagnóstico y diseñar así el modelo de seguridad.

Se consiguió transformar la propia visión interna en materia de seguridad en la ciudad. La difusión mediática del gobierno anterior en la aplicación de una política de “tolerancia cero”, en la que se daba preeminencia a las acciones reactivas de la policía, habían difundido una imagen de la ciudad que no se correspondía con los datos reales de delincuencia, y que de algún modo generaba una mayor sensación de inseguridad a la población, que percibía una situación de inseguridad que no se correspondía con las cifras delincuenciales. Esa visión de la ciudad se transformó. Se articuló un sistema que permitió la participación de la ciudadanía y los receptores de la política de seguridad recibieron explicaciones ante las demandas expuestas que no se basaban en montar dispositivos reactivos, sino en ofrecer datos reales y explicaciones de carácter cualitativo en cuanto a las acciones desarrolladas en materia de seguridad en general y a las acciones policiales en particular.

Se generaron espacios de consenso y el análisis de la información constata la importancia del cambio del concepto de seguridad en un concepto amplio, con la participación de administración y de ciudadanía. Por otro lado, se constató la “paz social” existente durante los tres años de mandato municipal, ya que no se produjeron movilizaciones ciudadanas de queja relativas a la seguridad que traspasaran los espacios dialógicos creados para tratarlos.

Se articuló en gran medida todo el proyecto. Se sentaron las bases del modelo y se incluyeron las demandas ciudadanas, y tal y como afirmaron algunos de los entrevistados, fue una forma de gestión que quedó en la base y que influyó en que algunos aspectos de la seguridad empezasen a gestionarse de otro modo, como por ejemplo en lo referente a la aplicación de protocolos de medidas de seguridad en los espacios públicos y grandes eventos. También se recogió en las afirmaciones de los participantes en el grupo de discusión comunicativo que se pudo articular un engranaje de entidades, de tejido social, cuya base perdura.

En cuanto a las limitaciones detectadas, la más relevante es que no se llegaron a materializar algunos de los proyectos, como los consejos de seguridad de distrito. Este era un elemento importante, ya que era el mecanismo diseñado para generar relaciones estables entre la administración y la ciudadanía. Esta falta de tiempo para materializar proyectos en la administración es un elemento inevitable que se produce con los cambios políticos y que el gobierno municipal parecía no haber considerado adecuadamente. Se produjo un estancamiento teórico que impidió que los proyectos ampliamente desarrollados y minuciosamente trabajados quedasen sin ejecutar.

A pesar de querer estructurar un modelo de seguridad que no estuviese centrado en la policía, no se puede obviar que entre la población la policía suele ser el máximo exponente ejecutor y la cara más visible de la administración en materia de seguridad. De

algún modo esto acabó siendo percibido por el equipo de gobierno, que se centró en el diseño “de otra policía”, un modelo básicamente de proximidad y que estaba en consonancia con el modelo de seguridad a implantar.

Finalmente se detecta, y así lo afirmaron algunos de los entrevistados, una deficiente difusión del mensaje municipal, tanto a nivel interno como a nivel externo.

A pesar de las limitaciones detectadas, este apartado ha permitido ver como se percibió por parte de la ciudadanía el cambio de modelo de seguridad como algo positivo, al contar con la participación ciudadana en la realización de un diagnóstico que permitió diseñar posteriormente un modelo de seguridad y un modelo policial en base a estas demandas. Se produjo un cambio de paradigma en el diseño y se incorporaron elementos que no se habían incluido anteriormente, como fue la perspectiva de género en la seguridad, o un feedback por parte de la administración a la ciudadanía, y se consiguió transformar la visión mediática previa de la ciudad en cuanto a percepción de inseguridad. Se generaron espacios de consenso y se pasó a un concepto general de seguridad, más allá de una respuesta estrictamente policial, integrando la respuesta de la policía en una respuesta por parte de la administración. Se sentaron las bases para un diseño perdurable en el tiempo y con posibilidades de revisión para ir adaptándolo a los cambios sociales. Finalmente, se mostró la posibilidad de incorporar procesos justificativos y deliberativos en los que se implantan las opiniones de la ciudadanía, legitimando en mayor medida del derecho legítimamente establecido.

También se han podido detectar determinadas limitaciones en el proceso, en cuanto a la ejecución práctica del modelo diseñado. Las dificultades detectadas para establecer modelos estables de seguridad en la administración y que se han introducido en este apartado, son analizadas en el apartado siguiente, donde se describe la implementación del modelo de seguridad.

### **5.5.2. Implementación del Modelo de Seguridad: Dificultad para Establecer Modelos Estables de Políticas Dialógicas en la Administración**

Autores como Maíz (2006) han señalado que la inmediatez entre las demandas y las decisiones en los procesos participativos se prolongan. El proceso llevado a cabo en la ciudad de Badalona no fue ajeno a esta afirmación, ya que se ha constatado la ralentización de todo el proceso. Esta ralentización, junto con los posibles cambios de gobierno hace que se dificulte enormemente la ejecución de un modelo estable de políticas públicas. Los representantes políticos priorizan unas acciones sobre otras y, tal y como señala el mismo autor, existen preferencias externas al proceso político.

Si bien las limitaciones señaladas son más propias de las democracias participativas, las democracias deliberativas defienden que la deliberación legitima las decisiones públicas, y mejora así el autogobierno, en una discusión transformadora entre gobernantes y gobernados (Habermas, 1998; Gutmann, 2004; Cohen, 1997). Esta legitimación radica en sustituir las relaciones de poder que tradicionalmente se han atribuido entre administración (y más aún si hablamos de autoridad, sea política o policial) por relaciones dialógicas. En el caso de la ciudad de Badalona, se crearon espacios dialógicos donde esas relaciones de poder se sustituyeron por relaciones dialógicas, y se articuló una política de seguridad cuya base son los procesos participativos y dialógicos. El derecho legítimo parte del poder comunicativo, que a través del derecho legítimamente establecido se transforma en poder administrativo (Habermas, 1998). Para los demócratas deliberativos, prima la deliberación previa a la decisión y esto aporta legitimación (Maíz, 2002).

Siguiendo los preceptos de la democracia deliberativa, se llevó a cabo un proceso de elaboración del modelo de seguridad que partía de las aportaciones ciudadanas recogidas

en las mesas sectoriales de seguridad y difundidas en las jornadas, y se trazaron las líneas básicas de articulación y de implementación.

La mayor limitación detectada durante el proceso fue a la hora de implementar el modelo del cual se habían establecido las líneas básicas. Son algunos de los entrevistados y de los participantes en el grupo de discusión comunicativo los que permiten evidenciar este hecho.

La implementación fue deficiente puesto que no se hizo nada o casi nada de lo que surgió de aquellas jornadas. Estábamos ilusionados algunos con poder hacer algo nuevo y al final acabamos haciendo lo de siempre, y los cambios que hicimos fueron casi a título particular, no algo institucional. (sargento)

Sin embargo, y a pesar de las limitaciones detectadas, se constató que había una percepción general positiva en cuanto al proceso seguido por parte de las personas entrevistadas y los y las participantes en el grupo de discusión comunicativo. Incluso el alcalde que asumió la alcaldía tras la moción de censura avaló las jornadas como algo positivo en la entrevista. Sin embargo, prácticamente todos son coincidentes en señalar como un elemento negativo la no aplicación del marco teórico elaborado: “(...) Pero también digo que en la gestión local es bueno pasar de la teoría a la práctica”. (alcalde, 2018)

(...) Buena voluntad y poca practicidad. No puedes poner los temas de seguridad abiertos sin una estructura que de soporte, que te de la capacidad de gestionar esos entornos participativos muy complejos que requieren de mucho tiempo, de mucha reflexión, de una parte interna y luego explicarlo. No puedes hacerlo, proponer un tema participativo en seguridad sin tener una estructura que de soporte a todo esto, porque entonces es un titular sin herramientas (...) yo

creo que hay que ser más pragmático, sobre todo en la gestión local.

(coordinador de seguridad)

¿Cómo es posible que esa estructura, con jefes políticos, ¿cómo es posible que esa estructura no funcionara? No funcionó porque se filtraban cosas o no llegaban. (Pedro)

La ralentización del proceso se acepta como parte de procesos democráticos donde se incluyen los espacios deliberativos. Se detecta como algo obvio que este tipo de procesos no coincide con la celeridad de las demandas sociales, y que además influyen intereses concretos que dejan al margen la prioridad de determinados proyectos.

No es una crítica, es una realidad, que ocurre ahora también a otro nivel. Pero hay que tomárselo como las reglas del juego. No nos puede sorprender. Bajo mi punto de vista no tenemos que hacer una crítica de eso. Es parte de la realidad. (...) La maquinaria municipal no era culpa del gobierno, ni del político, no va a la velocidad social necesaria, y eso está secuestrado democráticamente, y si no queremos entender que eso es así, tenemos un problema. (...) Errores había en el gobierno anterior y virtudes muchísimas, en las cuales yo he participado de los errores y de las virtudes. (...) Llegamos aquí a la cuestión: la parte mediática de los grandes lobbies está controlada por los lobos (...) Se potencia una línea positiva o una línea negativa con un interés concreto que hay detrás. (Sergio)

Elaborar un marco teórico y conceptual tan amplio, en un Ayuntamiento con más de mil trabajadores municipales, donde el diagnóstico llevado a cabo por técnicos externos evidenció la necesidad de introducir gestores que dieran salida a los diferentes proyectos elaborados por el gobierno municipal, es muy complejo. A esto hay que añadir varios factores: los procesos participativos ralentizan la articulación de los proyectos y dilatan

el tiempo de elaboración; los periodos de aplicación están sujetos a las demandas del gobierno municipal del momento, que duran cuatro años; una moción de censura que acortó a tres años este tiempo limitado; la inexperiencia en la gestión municipal de los miembros del nuevo gobierno; la imposibilidad de contratación de gestores adecuados para ejecutar los diferentes Planes de Actuación Municipales (incluyendo el de seguridad); el déficit de personal de la plantilla de Guardia Urbana, que dificultaba enormemente la implantación de un sistema de proximidad extensivo y finalmente la falta de promoción interna, que dificultó la ejecución del modelo de seguridad de forma efectiva.

Varios de los entrevistados reiteraron su percepción de que a pesar de haber establecido adecuadamente un marco teórico para establecer el modelo policial, la ejecución no se produjo o se produjo de modo deficiente:

La falta de operatividad en hacer efectivo el cambio de modelo tal y como se quería hacer. Hemos hecho muy buena teoría, algunas pocas cosas buenas en la práctica. Mucha filosofía, pero poca práctica. No hemos sido capaces. (...) No teníamos un modelo gerencial que implementase lo que decidíamos. No había ningún modelo gerencial y no podíamos estar dirigiendo, pensando y haciendo informes. (coordinador de alcaldía)

(...) Faltaría poder llevarlo a la práctica, acabarlo, y tener la experiencia de haber hecho este cambio. (secretaria de alcaldía)

El alcalde que tomó el relevo en la alcaldía, miembro del gobierno anterior en la oposición y que avaló el marco teórico, también señaló esa incapacidad de aplicación del mismo:

(...) Yo creo que el punto negro que tuvo el anterior gobierno y por ello se planteó la cuestión de confianza que acabó en la moción de censura, fue por un



lado porque hubo un incumplimiento de los pactos en lo institucional y por otro lado porque evidentemente no se habían aplicado las políticas que se habían pactado y se estaban aprobando, también en materia de seguridad. Creo que es importante tener teoría, tener una base, pero sobre todo lo más importante a nivel de gestión local es llevarlo a la práctica. (alcalde 2018)

Tanto los miembros del grupo de discusión comunicativo como el sargento de la policía coincidieron en esa incapacidad de ejecución.

(...) Sí, todos queremos una ciudad segura, sentirnos bien, pero a nivel político siempre es lo mismo: se hacen unas propuestas, se enciende una maquinaria, pero luego en tres años viene un cambio, como el alcalde que tenemos ahora y ahora gobierno yo, y toda la faena que se ha hecho en tres años queda en nada. Pero es que luego viene otro que dice que como le tiene rabia... Parecemos maníacos, y eso existe y existirá toda la vida. (...) Trabajar por el bien común podrá ser si los de abajo lo tenemos claro. (Sergio)

Si tú haces un proyecto para ejecutarlo durante cuatro años, te cortan las alas a mitad de que puedas terminar de hacerlo, pues no te da tiempo a que la ciudadanía visualice ese trabajo que vas a hacer bueno. O sea, que se quedó justo en el momento en que se iba a empezar a visualizar". (Raquel)

(...) La valoración es: planteamiento bueno, demasiado extenso y lento, y eso hace que la ejecución luego sea casi imposible si no tienes como mínimo ocho años para poder llevarlo a cabo, y la política municipal no tiene ocho años nunca". (sargento)

Soy bastante más crítico. No coincido con algunas visiones. Si no somos capaces de hacer crítica. (...) Se debía haber hecho de otra forma y se podía haber

ganado la calle, y ganar el voto. (...) Las llamadas jornadas de seguridad acabaron con unas conclusiones que darían lugar a un nuevo modelo policial, que está por verse. De eso no hemos hablado. Se prometió un nuevo modelo policial ¿dónde está? Y eso tira también contra la cúpula policial del momento, con lo cual está clarísimo que no se solucionará sólo de un modo. Está claro que como se traslade sólo a la policía, o a la justicia. (...) Hay cosas que se tienen que visualizar, y la policía se tiene que visualizar. Me guste o no me guste. (...) Es muy duro vestirse de azul, es durísimo, la gente no le da valor a esto, pero ser policía e intentar hacer tu trabajo sin que te condicione incluso la clase política. Una de las cosas negativas que tuvo el gobierno anterior fue la intromisión en la parte técnica policial. Eso fue gravísimo. (...) Necesitamos el voto del otro, y desde el convencimiento tardas muchos años en llegar a esa persona, tienes que hacerlo de otra forma. Si no, no cambias el desequilibrio, y cuando gobiernas y estás en los lugares clave es el momento de las grandes estrategias políticas para cambiar eso. Pero si no llegas ahí, yo no le veo solución. (...) El problema ha sido la dispersión, la atomización de movimientos sociales, la primera. No sacamos la parte positiva que pudimos sacar de lo que hicimos. (Sergio)

Por otro lado, el gobierno municipal gobernaba en minoría. Esto condiciona la capacidad de decisión para implementar determinadas políticas, ya que están sujetos al apoyo de grupos de la oposición. Gobernar en minoría suponía una limitación a la hora de ejecutar los diferentes proyectos elaborados. El hecho de no elaborar políticas públicas atendiendo a evidencias científicas, y sí a réditos electorales, limita la aplicación de proyectos que se basan en estas evidencias:

Hay que ganar las elecciones. Las habíamos ganado, pero no mandábamos.

Estábamos en el gobierno, pero había que ganar la mayoría absoluta” (...) “Y,

además, teniendo en cuenta que tienes un documento, consensado con toda la ciudad, modelo que ha sido exportado a otros sitios ¿por qué no lo utilizas? Si es que hacer lo que se hizo en ese momento era dar voz a la ciudadanía. En deporte éramos once entidades, pero eran representativas. Lo que aportaba cada uno ¿por qué teniendo ya la herramienta no se utilizó?. (Pedro)

Al ser entrevistados algunos mandos policiales se mostraron críticos con el resultado del proceso participativo en lo referente a la ejecución de este, tal y como se ha explicado anteriormente.

Una coproducción de seguridad no se consiguió nunca (...) cuesta mucho hacer una participación, y si es en materia de seguridad, más. Al final lo que acaba existiendo es exigencia particular, es decir, cada vecino viene a decir el problema que tiene, pero no para colaborar, sino para que le solucionemos ese problema. La coproducción de seguridad es algo que se planteó, pero tampoco se hizo nada más. (sargento)

La incapacidad de una ejecución efectiva fue detectada a través del análisis de las entrevistas realizadas y de las manifestaciones de los miembros del grupo de discusión comunicativo. Tras haber realizado el diagnóstico con el fin de elaborar el Plan director de seguridad, el consultor externo ratificó la incapacidad de ejecución:

Había muchas cosas que no se podían hacer o que debías decir que era para comenzar y continuar durante seis u ocho años. Faltaban esas actuaciones inmediatas muy efectivas (...) se hizo un plan operativo que era desde mi criterio insuficiente desde la elaboración de la Guardia Urbana e insuficiente por la falta de recursos de Alcaldía. Sobre el papel se plasmó todo, pero en la práctica era imposible: faltaban efectivos, faltaba formación. (consultor externo)

En cualquier caso, en cuanto a la implementación, la investigación detecta como variables determinantes que suponen limitaciones evidentes una articulación demasiado larga en el tiempo que en circunstancias normales deja muy poco tiempo en una única legislatura para poder ejecutarla y comprobar los resultados, analizarlos y detectar elementos que corregir; no disponer, o si se dispone no contar, con una estructura interna a nivel de organización en consonancia con las necesidades del proyecto, por lo que se deben incorporar actores externos, lo cual ralentiza mucho más el proceso; no transmitir a nivel interno de forma adecuada la filosofía del equipo de gobierno, haciendo partícipes y colaboradores a los trabajadores municipales, con lo cual la ejecución es mucho más laboriosa y se ralentiza.

Además, hay factores externos que imposibilitaron la ejecución de todo lo articulado, como es en este caso la moción de censura. Es algo con lo que no se había contado. Si bien se había tenido en cuenta crear un marco estable que fuese más allá de una legislatura o un equipo de gobierno, no se había contemplado la posibilidad de no agotar la legislatura.

En este apartado se ha expuesto como se articuló una vía socializadora en la gestión y resolución de conflictos a través de la creación de espacios dialógicos y participativos, en las que las relaciones tradicionales de poder existentes entre administración y ciudadanía son sustituidas por relaciones dialógicas que dan una mayor legitimidad a las decisiones de los gobernantes.

El diseño y la articulación de estos espacios se llevó a cabo, y se llegaron a ejecutar parcialmente, pero hubo una incapacidad de ejecución que es evidenciada por las personas entrevistadas y por los participantes en el grupo de discusión comunicativo, cuyos factores determinantes se han expuesto anteriormente. A pesar de ello, se puede afirmar que todo el trabajo previo desarrollado tuvo una base científica y que, tras su análisis,

ofrece evidencias científicas de la posibilidad de crear estos espacios dialógicos, con una base comunicativa y que revisa criterios de gobernanza, generando espacios de consenso.

Sin embargo, no se pueden obviar los elementos detectados que supusieron una limitación en cuanto a la ejecución, y se han analizado algunos de los factores que influyeron en esta incapacidad. Señalando estos factores, se establecen unos inputs que deben ser considerados en posteriores experiencias similares y que permiten avanzar en el diseño de políticas públicas.

En el siguiente apartado se detallan las principales conclusiones extraídas del análisis de la información que permite dar respuesta en los puntos expuestos anteriormente a los objetivos de la tesis.

## **5.6. Discusión de los Resultados: Modelo de Seguridad Basado en Espacios Dialógicos y Participativos**

En este apartado se da respuesta al objetivo principal de la tesis, en cuanto se determinan los factores para la elaboración y el desarrollo de políticas de seguridad local con base científica y la inclusión de la participación ciudadana.

Se incluyen los espacios dialógicos como base, en consonancia con los modelos de democracia radical (Mouffe, 1999; Laclau, 2012; Wright, 2011), deliberativa (Elster, 2001; Habermas, 1998, 1999, 2010; Máiz, 2006; Racière & Pons, 1996) y participativa (Held, 2001, Santos, 1999, 2003; Máiz, 2006) que enmarcan el escenario de la presente tesis. La metodología dialógica utilizada comparte la premisa de la existencia inevitable de conflictos, donde el diálogo ayuda a prevenirlos y a buscar los cauces adecuados para su resolución o no, entendiendo que las diferencias y las minorías deben estar incluidas en cualquier contexto.

La perspectiva dialógica tiene como premisa básica la inclusión de las voces de las personas participantes en las investigaciones, facilitando entornos favorables a la comunicación y superando posturas intransigentes. Del mismo modo se propicia así un análisis de la realidad más reflexivo e igualitario, permitiendo llegar a un conocimiento dialógico de la realidad.

Habermas (2010) afirma que la construcción de la acción comunicativa, orientando y construyendo el diálogo en función de un entendimiento entre sujetos capaces de lenguaje y acción, hace que prevalezcan los argumentos de forma que el entendimiento y los acuerdos a los que se llegan a través del diálogo se realizan bajo pretensiones de validez y no de poder (Gómez, Latorre et al, 2006). Esto se evidencia en la investigación a través de las reuniones dialógicas analizadas. La creación de espacios dialógicos donde intervienen representantes vecinales, vecinos y vecinas, y representantes de la administración (políticos y policía), permite que haya un entendimiento entre ambas partes, con pretensiones de validez y no de poder, generando un clima de confianza mutua, donde la ciudadanía percibe que sus demandas tienen respuesta y la administración entiende que la inclusión de estos espacios dialógicos legitima sus actuaciones y refuerza el servicio que se da a la ciudadanía.

La gestión de la seguridad desde parámetros de las nuevas formas de democracia que aparecieron en España a partir del movimiento *15M*, tiene una estrecha vinculación con lo que supuso un movimiento social transformador con un importante calado en la sociedad española.

El gobierno municipal de Badalona como resultado de las elecciones del año 2015 estaba compuesto por una coalición de los partidos políticos de izquierda, algunos de ellos surgidos del movimiento *15M*, y tenía la pretensión de establecer un nuevo modelo de seguridad basado en un concepto amplio de la seguridad, con la inclusión de diferentes

áreas y actores, con base dialógica y participativa, y que además sirviera como referente en otros municipios. El gobierno vio necesario un cambio de paradigma en el modelo de seguridad a aplicar y la necesidad de transformar y evolucionar hacia un modelo de seguridad con base participativa y no centralizado en el ámbito policial.

La necesidad de revisar el modelo anterior de seguridad y adaptarlo a los cambios y demandas sociales y políticas ha quedado evidenciada en las entrevistas realizadas a los profesionales relacionados con el ámbito de la seguridad y en las opiniones de los participantes en el grupo de discusión comunicativo, representativos de la ciudadanía de Badalona.

En este capítulo se determinan los componentes transformadores que se han identificado en la elaboración y el desarrollo de la política de seguridad pública local analizada; se señala la efectividad de la creación de espacios dialógicos como forma de resolución de conflictos entre administración y ciudadanía; se expone la necesidad de un liderazgo efectivo para el cambio de modelo teórico que incluye un cambio de cultura policial, la inclusión de la perspectiva de género en la seguridad pública tanto a nivel interno como externo y la creación de espacios dialógicos; se señalan las limitaciones detectadas durante todo el proceso; finalmente, se profundiza en la necesidad de diseñar modelos de seguridad basados evidencias científicas y como esto supone un elemento transformador y de impacto.

#### **5.6.1. Componentes Transformadores en la Elaboración y Desarrollo de Políticas de Seguridad Pública Local que Incluyen Procesos Participativos y Actos Dialógicos**

A través del análisis de la literatura científica se ha podido constatar la necesidad de incorporar elementos propios de la democracia deliberativa y participativa en la

elaboración de políticas públicas, ya que se basan en la evidencia de generar una mayor igualdad y participación, reducen las desigualdades estructurales de colectivos vulnerables y mejoran el servicio público que se presta a la ciudadanía, a la que hacen copartícipe de las políticas que se dirigen a ésta. Las políticas públicas de seguridad no son ajenas a estas necesidades, en consonancia con los cambios sociales y las nuevas formas de gobiernos (caracterizados principalmente por una coalición de partidos de izquierda) que contrastan con el bipartidismo que se había instaurado en España desde el primer gobierno democrático de 1977 y hasta las elecciones municipales de mayo de 2015, cuando se produjo un cambio en el mapa político en España y en Europa que respondía a cambios sociales.

Lo que se inició como un movimiento social, el llamado *15M*, en el año 2011, derivó en las elecciones municipales del año 2015 en muchas ciudades españolas (incluyendo alguna de las ciudades con mayor número de habitantes) en formas de gobierno que aglutinaban una diversidad de partidos de izquierdas que obligaban a crear espacios de diálogo para poder llegar a acuerdos y gobernar. En palabras de Castells (2012) este movimiento “(...) debía pasar de la negación del sistema a la reconstrucción de las instituciones que expresaran la voluntad de la gente mediante procesos de concienciación y deliberación participativa” (p. 281).

Se trató de un cambio en el mapa político de España, pero también de muchos países europeos y que respondía a una serie de cambios sociales. La ciudadanía adquiriría un mayor protagonismo y reclamaba su propio espacio dentro de la vida política, marcando un punto de inflexión con respecto al papel predominante de la política tradicional y que en muchos casos mantenía al margen a la ciudadanía a la que iba dirigida. De ahí los nuevos partidos políticos surgidos tanto en España como en muchos otros países europeos



y que en muchos casos acabaron gobernando a nivel municipal (como en el caso de la ciudad de Badalona) o estatal.

La alcaldesa de Badalona, de acuerdo con el gobierno municipal, decidió la creación de un espacio dialógico con la inclusión de las voces de la ciudadanía para establecer un nuevo modelo de seguridad, basado en las demandas ciudadanas recogidas. Desde los círculos próximos al nuevo gobierno municipal se veía con descrédito el modelo policial anterior y consideraban que se había producido una instrumentalización mediática de la policía por parte del gobierno anterior. Con la pretensión de construir a través de la participación ciudadana un nuevo sistema de seguridad local, se incluyeron como premisas básicas que la ciudadanía fuese parte implicada y activa, dar preeminencia dentro del cuerpo de la Guardia Urbana a un modelo de proximidad cercano a la ciudadanía y con una labor principalmente preventiva. Se articularon también foros para favorecer las relaciones dialógicas con la ciudadanía.

La participación ciudadana y los actos dialógicos se convirtieron en la base de estas nuevas formas de gestionar la política municipal, y lo que se pretendió articular en primer lugar a través de un proceso participativo fue la política de seguridad.

El gobierno municipal de Badalona fue pionero en crear espacios participativos y deliberativos con el objetivo de elaborar una política de seguridad basada en la coproducción de seguridad y con la inclusión de procesos participativos abiertos a la ciudadanía que permitiesen realizar un diagnóstico previo en función del cual establecer un modelo de seguridad para la ciudad.

La presente investigación permite dar evidencias científicas relativas al cambio de conceptualización en las políticas de seguridad pública local y la posibilidad de crear

marcos estables bajo estos parámetros de intervención y de contextualización, con impacto político y social.

El principal elemento transformador detectado es que en Badalona se articuló un marco teórico para la elaboración de una política de seguridad local basada en los actos dialógicos y en la participación ciudadana, donde por primera vez no se reducía la seguridad al ámbito policial, sino que la policía suponía un elemento más dentro de un sistema amplio de seguridad, y donde el Plan director de seguridad y el Plan director de la Guardia Urbana estuvo supeditado al resultado del proceso participativo abierto a la ciudadanía en materia de seguridad que se llevó a cabo previamente (noviembre 2015-enero 2016) y que supuso una experiencia pionera.

Siguiendo a autores como Held (2001) y en consonancia con las discusiones europeas contemporáneas sobre políticas democráticas alternativas y su concepto de “autonomía democrática”, desde la denominada *Nueva Izquierda* se pretende extender los mecanismos que garantizan la responsabilidad democrática, para lo que se considera que ofrece una mayor congruencia entre los representantes políticos y el ciudadano. Otros autores como Máiz (2006) manifiestan su preocupación por incorporar al proceso democrático las demandas de los ciudadanos más vulnerables y presenta como alternativa el modelo participativo, incrementando los canales de acceso y participación ciudadana.

El gobierno de Badalona en aquel momento siguió estos parámetros descritos e incorporó elementos de la denominada *democracia deliberativa* (Habermas, 1998; Gutmann, 2004, Cohen, 1997), coincidiendo en su visión de que determinadas decisiones políticas deben pasar por procesos justificativos y deliberativos frente a la opinión pública. También en materia de seguridad, dado lo polémica que había resultado ser la gestión en el ámbito de la seguridad del anterior gobierno municipal a los ojos de los integrantes del gobierno que tomó el relevo. Consideraban que la deliberación legitimaría las decisiones que se

tomasen en materia de seguridad, y también en esa concepción defendida por estos autores de “educar políticamente” a los ciudadanos, con el objetivo de que se produjese una discusión transformadora en materia de seguridad entre el gobierno municipal y la ciudadanía.

En la base de la democracia deliberativa está la acción comunicativa como requisito previo e indispensable para cualquier tipo de acción coordinada que incluya a todos los actores de la ciudadanía (Habermas, 2010). Se construye así una concepción de la política basada en el consenso y el diálogo, y donde se discuten intereses y normas que confrontan intereses y sistemas en un plano de igualdad (Racière, 1996). Se intenta garantizar que las decisiones sean reflexivas y fruto de un proceso en común, corresponsabilizando al ciudadano en un espacio donde se informan, reflexionan en común y toman decisiones, generando cohesión social.

El modelo de seguridad local que se diseñó en el caso de la ciudad de Badalona entre los años 2015 y 2018 se centró principalmente en un proceso participativo abierto a la ciudadanía. Este proceso participativo inicial se llevó a cabo en una primera fase (entre los meses de noviembre de 2015 y enero de 2016), con la organización y ejecución de unas mesas participativas donde se recogieron las demandas principales en materia de seguridad, y se estructuró en cinco grandes ámbitos: juventud, género, espacios públicos, educación y grandes eventos. A partir de las aportaciones de la ciudadanía en esas mesas específicas se elaboró un documento con las principales demandas, que inicialmente se presentaron en unas jornadas de seguridad celebradas con una alta participación ciudadana en el mes de enero de 2016, y se incluyeron posteriormente en la agenda municipal. También se incluyeron estas demandas en el plan director de la Guardia Urbana, donde se diseñó un modelo policial de proximidad que fomentó la creación de espacios dialógicos con la ciudadanía.

En el siguiente apartado se muestra como en estos espacios dialógicos es posible resolver conflictos de forma efectiva y establecer vínculos entre la administración y la ciudadanía.

### **5.6.2. Espacios Dialógicos Cómo Forma de Resolución de Conflictos Entre Administración y Ciudadanía**

Al analizar algunos de los espacios dialógicos descritos, se han obtenido evidencias en cuanto a que facilitaban el entendimiento y la resolución de conflictos entre la ciudadanía y la administración. Autores representativos de la democracia participativa avalan estos postulados. Poulantzas (1980) considera que el estado “debe democratizarse” y hacer las instituciones más accesibles, quedando sujetas a procedimientos que garanticen su responsabilidad. Held (2001) aboga por una “autonomía democrática”, donde destaca una participación directa de la ciudadanía, con una preocupación de la “nueva izquierda” por extender la responsabilidad democrática, aumentando la congruencia entre representantes políticos y ciudadanía. También se fomenta el asociacionismo y la participación directa (Baños, 2006) y lo que esta autora define como una democratización de los mecanismos de intermediación entre sociedad e instituciones políticas, proponiéndose espacios y mecanismos para la toma de decisiones. Este modelo participativo se centra en el ámbito de lo local, que es el ámbito que ocupa la presente investigación.

Otra de las evidencias obtenidas fue que la creación de estos espacios dialógicos evitaba una amplificación de la percepción de inseguridad por parte de la ciudadanía. Etapas anteriores se caracterizaron por una amplia difusión mediática de conflictos y por diversos movimientos vecinales de protesta que en su mayor parte eran derivados de problemas de convivencia vecinales, y no de un alto índice criminológico, y donde la respuesta de la administración se daba a través del cuerpo policial y de una intervención básicamente reactiva. Autores como Habermas (2004) afirman que los medios de comunicación

pueden definir los problemas sociales. En la etapa comprendida entre los años 2015 y 2018 se incidió especialmente en una respuesta preventiva y de creación de espacios dialógicos donde la policía de proximidad era un factor clave. Se estableció así en materia de seguridad una diferenciación entre las relaciones de poder y las relaciones dialógicas (Soler y Flecha, 2010).

Durante el periodo de la investigación se articularon reuniones dialógicas con representación política, policial, y abiertas a los representantes vecinales y a los propios vecinos, y donde se ofrecían respuestas sobre los servicios preventivos realizados y los resultados obtenidos. Esto permitió que durante esta etapa no hubiera trascendencia mediática negativa en cuanto a percepción de inseguridad, ni que se produjeran protestas vecinales (concentraciones o manifestaciones) derivados de problemas de inseguridad en los barrios. Si bien se presentaban determinadas quejas relacionadas con la percepción de inseguridad o con un hecho delictivo concreto que había sucedido, rápidamente se establecía por parte de los representantes políticos un espacio dialógico abierto a las personas que hubieran formulado la queja, y donde participaban representantes policiales y representantes del gobierno municipal.

El hecho de que algunos de los representantes políticos y que los coordinadores de distrito tuvieran una tradición fuertemente arraigada al asociacionismo en la ciudad, permitió fomentar estos espacios dialógicos donde se interactuaba con la ciudadanía. Este liderazgo efectivo, que era fomentado por la propia alcaldesa, también con una fuerte implicación en el asociacionismo anterior a su cargo como alcaldesa, se ha detectado como un factor clave en este tipo de procesos.

El modelo de seguridad elaborado a partir de las mesas participativas abiertas a la ciudadanía sigue la premisa básica de las llamadas *democracias deliberativas*, donde las decisiones políticas han de pasar por procesos justificativos y deliberativos frente a la

opinión pública, en una discusión transformadora entre gobernantes, gobernados y sociedad (Habermas, 2010, Gutmann, 2004, Cohen, 1997). Siguiendo a Habermas (2010), las partes en disputa aprenden a relacionarse, resolviendo de forma consensuada las acciones y con ausencia de coacciones. En este caso las relaciones de poder que generalmente han prevalecido entre administración y administrados se transforman en relaciones dialógicas.

Entre las demandas de la democracia deliberativa está la de no otorgar el poder a líderes que se erijan en representantes de la comunidad, y si bien se ha detectado la necesidad de la inclusión de personas que lideren adecuadamente estos procesos dialógicos (bien la alcaldesa, coordinadores de distrito o técnicos de la administración), los espacios dialógicos articulados se desarrollaron en un plano de igualdad, donde se aportaron y se recogieron propuestas que se incluyeron en los proyectos a desarrollar.

Máiz (2006) define la democracia deliberativa como un modelo donde la toma de decisiones se lleva a cabo a través de una discusión abierta y transformadora entre ciudadanos en contextos institucionales que se han creado para tal fin. El gobierno municipal siguió estos postulados. Se incluyeron procesos deliberativos con decisión política vinculante y que se desarrollaron en un plano de igualdad con la ciudadanía. En consonancia con la literatura científica de varios de los autores citados, se llevaron a cabo procesos propios de la democracia deliberativa, donde las decisiones políticas pasan por procesos justificativos y deliberativos frente a la opinión pública (Habermas, 1998, Gutmann, 2004, Cohen, 1997), y se legitiman así las decisiones públicas, “educando políticamente” a la ciudadanía, con una discusión transformadora entre éstos y los gobernantes. En el caso de la democracia deliberativa, como en la participativa, se da preeminencia a lo local, que es el ámbito que nos ocupa.

En consonancia con la democracia deliberativa, se incluye como proceso innovador y transformador la creación de las mesas de seguridad abiertas a la participación ciudadana. Si bien encontramos experiencias previas de procesos participativos en la elaboración de presupuestos, donde quizás el más representativo es el de Porto Alegre, Brasil (Santos, 2003) y también en Badalona durante el periodo de la investigación se llevó a cabo la elaboración de procesos participativos con parte de la inversión municipal, anteriormente no se habían llevado a cabo procesos participativos en materia de seguridad. Se mostró una nueva forma de diseñar una política de seguridad pública local a través de dichos procesos participativos, la conclusión de las cuales se resume en la tabla número 12.

A través de la investigación se muestra que el concepto de seguridad no debe reducirse al ámbito policial. Las evidencias recogidas muestran que se trata de un concepto mucho más amplio.

Las diferentes reuniones dialógicas analizadas han evidenciado que es posible una mirada amplia en la seguridad, con la inclusión de espacios dialógicos no reducidos estrictamente al ámbito policial, tanto a nivel interno (entre diferentes departamentos de la administración), como a nivel externo (relación entre administración y ciudadanía).

Sin embargo, no se puede obviar que es una evidencia que constata la presente investigación que en materia de seguridad la policía sigue teniendo un peso específico muy significativo. La ciudadanía relaciona la seguridad en mayor medida con la presencia de policía o las actuaciones policiales, tanto preventivas como reactivas.

Durante el periodo de investigación el gobierno municipal acabó incluyendo representación policial en la agenda municipal en todo lo relativo al ámbito de la seguridad, la puso en valor, y transformó su mirada hacia los cuerpos policiales. Lo que

demandaban no es que no hubiese policía, sino que el modelo policial fuese un modelo de proximidad y acorde con los cambios y demandas sociales.

La creación de espacios dialógicos que incorporan a la policía propicia un entendimiento mutuo con sectores políticos que cuestionan la labor policial. Este entendimiento permite diseñar estrategias conjuntas donde se atienda a las demandas políticas de acuerdo a criterios profesionales, beneficiando el servicio que se ofrece a la ciudadanía.

La presente investigación ha evidenciado como partidos políticos que tradicionalmente se sienten poco afines a la labor policial transforman su mirada, y abogan por un modelo de proximidad. Las relaciones entre el ámbito policial y los miembros del gobierno incluyeron esos espacios dialógicos necesarios que permitieron el entendimiento desde la diferencia con el jefe de la policía, sentando las bases para efectuar un trabajo conjunto con el objetivo de dar un servicio público eficaz y en consonancia con los procesos propios de la democracia deliberativa. También se ha evidenciado la necesidad de establecer vínculos efectivos entre los políticos y el resto de personal de la administración local, especialmente con aquellos con una mayor capacidad de decisión y gestión. Si no se trabaja en este sentido, la maquinaria administrativa se resiente, y los diferentes departamentos paralizan o ralentizan su efectividad y eficiencia en perjuicio del servicio que se presta a la ciudadanía. Es factor indispensable optimizar los recursos y buscar espacios de entendimiento entre los trabajadores municipales y los nuevos gobernantes.

### **5.6.3. Seguridad Basada en Evidencias Científicas**

El análisis de la información permitió detectar los aspectos necesarios para un diseño adecuado del modelo de seguridad dialógico y su posterior ejecución. Los principales aspectos que destacar son la necesidad de un liderazgo efectivo para el cambio de modelo teórico que articule todo el proceso, la inclusión de la perspectiva de género y la creación



de espacios dialógicos que permitan una relación estable con la ciudadanía, fomentando la participación.

Se llevó a cabo un cambio efectivo de modelo teórico en cuanto al ámbito de la seguridad y la difusión de dicho modelo, que estaba en consonancia con las nuevas formas de gobierno surgidas y aglutinadas bajo el lema de las “ciudades del cambio”. La visión ofrecida por la ciudad de Badalona en la etapa legislativa anterior (2011-2015), como una ciudad que actuaba con “contundencia” a nivel policial y que reducía la seguridad al ámbito estrictamente policial, se transformó durante la etapa que ocupó la investigación. Se consiguió transformar el concepto de seguridad policial en un concepto amplio y donde se incluyó la participación de la ciudadanía como un elemento clave, estableciendo espacios dialógicos para el tratamiento de conflictos. Se fomentaron los espacios relacionales y el asociacionismo como base de la actuación de ciudad, y esto fue percibido y manifestado por todas las personas entrevistadas y por los participantes en el grupo de discusión comunicativo. También se ha podido evidenciar a través del análisis de las diferentes reuniones dialógicas analizadas (usuarios, interesados y expertos).

Uno de los elementos fundamentales introducidos a la hora de diseñar el modelo de seguridad fue la mirada de género, creando una mesa específica que recogió las demandas desde esta perspectiva y cuyas conclusiones se incluyeron en el diseño del modelo de seguridad. También se incluyó una perspectiva interna a nivel de administración que evidenció la desigualdad de género, y que permitió detectar un déficit aún mayor dentro del cuerpo policial.

La inclusión de la perspectiva de género en el modelo de seguridad transformó la visión tradicional con la que se diseñan las políticas de seguridad pública. La creación de una mesa específica de género para hacer un diagnóstico de las necesidades permitió

evidenciar que aspectos relativos a la seguridad que tradicionalmente no se habían tenido en cuenta, como el uso de transporte público a determinadas horas, o la deficiente iluminación en algunos espacios de la vía pública, generaban inseguridad entre la población femenina principalmente. Las voces femeninas no habían sido específicamente escuchadas anteriormente, ni se había planteado la seguridad desde esta perspectiva de género y su inclusión permitió detectar problemáticas a las que se pusieron solución, como mejorar la iluminación de determinados espacios o intensificar la vigilancia preventiva por parte de la policía en diferentes paradas de metro de la ciudad a primera hora de la mañana.

Del mismo modo, se puso el foco en la perspectiva de género a nivel interno en el propio cuerpo policial. Se evidenció el bajo porcentaje de mujeres en la plantilla y la escasa representatividad en la escala de mandos, y se empezó a diseñar una estrategia para fomentar la incorporación de las mujeres en la Guardia Urbana, si bien dicha estrategia no se llegó a llevar a cabo por la ralentización del proceso y por el cambio de gobierno después de la moción de censura.

Como conclusión se puede afirmar que a través del análisis realizado se detectó que los factores claves necesarios para establecer este tipo de políticas dialógicas en materia de seguridad son principalmente la necesidad de un liderazgo claro en la articulación de mecanismos participativos y en la creación y desarrollo de espacios dialógicos; en el ámbito policial un número adecuado de personal que permita desarrollar una policía de proximidad acorde con el modelo policial a implantar, con una escala de mandos que compartan la cultura policial y el modelo diseñado, y donde se transmita adecuadamente esta cultura policial al resto de la estructura, en consonancia con espacios dialógicos que legitiman la labor policial; finalmente, un modelo de seguridad no puede obviar la necesidad de incorporar la perspectiva de género, tanto a nivel interno como externo, y

construir un modelo de seguridad y un modelo policial acorde con esta perspectiva y con la realidad social actual.

En cuanto a los elementos excluidos detectados, fueron varios. Algunos autores han señalado como limitación de los procesos participativos o deliberativos una ralentización en la toma y en la ejecución de decisiones (Máiz, 2006). Se ha evidenciado esta ralentización de los procesos durante todo el periodo de la investigación.

La articulación de las mesas sectoriales de seguridad y su ejecución se llevó a cabo en un periodo rápido (menos de tres meses), pero una vez que se celebraron las jornadas de seguridad y se dio difusión a los resultados, el proceso se ralentizó. Pasados tres años, aún no estaba finalizado el plan director de seguridad. Si bien se realizó un trabajo de diagnóstico extenso a nivel de administración que incluía sesiones dialógicas interadministrativas, no se pudo materializar el plan director por una dilatación en el tiempo de elaboración, y falta de tiempo suficiente debido principalmente a la moción de censura que se produjo un año antes de finalizar la legislatura y que supuso un cambio de gobierno municipal.

Esta es una realidad con la que trabaja la administración en cualquier proyecto: un cambio de gobierno municipal se traduce en muchos casos en la suspensión de determinadas políticas llevadas a cabo por el equipo de gobierno anterior. El equipo de gobierno entrante quiere poner “su propio sello” en la política municipal, y poder atribuirse los éxitos como propios y desligados del gobierno anterior. Sin embargo, para la mayoría de los proyectos que se llevan a cabo no hay un proceso de elaboración minucioso, como fue en el caso que ocupa esta investigación, ni se pretende crear un marco estable que perdure más allá de un periodo legislativo.

En el caso de la investigación, si bien el alcalde que tomó el relevo manifestó al ser entrevistado que avalaba todos los proyectos participativos y deliberativos, no continuó con los proyectos elaborados por el gobierno anterior, ni dio continuación al plan director de seguridad que había comenzado a elaborarse y que se encontraba en una fase avanzada.

Los procesos deliberativos requieren una gestión rápida y eficiente, para que las personas que han participado perciban que su implicación en el proceso tiene una respuesta por parte de la administración. Esto no se consiguió. Si bien en un primer momento a través de las jornadas de seguridad ese mensaje se difundió de forma eficaz, y se legitimó el proceso inicial en materia de seguridad, durante los siguientes dos años no se le dio continuidad a las mesas sectoriales, ni finalmente dio tiempo a realizar los consejos de seguridad de distrito, sobre los que también se había trabajado en su articulación, con lo que las personas que habían seguido y participado en el proceso inicial no vieron una continuidad efectiva a todo el trabajo realizado.

Los procesos deliberativos y participativos han sido señalados entre sus limitaciones porque habitualmente dejan fuera a determinadas minorías o sectores sociales especialmente vulnerables (Máiz, 2006, Brugué y Gallego, 2001, Font, 2000), que no se sienten legitimados por las decisiones de las personas que participan en dichos procesos. También se detecta una falta de motivación ciudadana, señalada por algunos autores en dichos procesos (Santos, 2003). A pesar de estas limitaciones, hay que señalar que estos procesos son un signo de calidad democrática, ya que supone la contraposición a una burocratización excesiva, la denominada “jaula de hierro” de la racionalización, en donde las organizaciones van relegando el individualismo (Weber, 2012). Por eso es importante conjugar la burocracia de las organizaciones públicas con la participación ciudadana, y a pesar de las limitaciones que esta burocracia impone, el generar espacios deliberativos y de consenso con la ciudadanía supone garantizar esta calidad democrática.

A esto se añade una deficiente difusión del mensaje tanto a nivel interno como a nivel externo. Todas las personas participantes en la investigación coincidieron en señalar este déficit.

Finalmente, se ha evidenciado una inexperiencia en la gestión de la administración municipal de los gobernantes que contribuyó a esta ralentización y en algunos casos a la paralización de los procesos iniciados. No se articularon los recursos necesarios para poder llevar a cabo todo el proyecto municipal.

A pesar de las limitaciones señaladas, se puede afirmar que las conclusiones obtenidas muestran la posibilidad de crear un modelo de seguridad participativo basado en evidencias científicas, lo que supuso un elemento transformador en el diseño, incluyendo aspectos deliberativos que contribuyen a la gestión de la seguridad y mejoran la respuesta a la ciudadanía. Se muestra cómo es posible diseñar el modelo con un concepto amplio de la seguridad no restringido únicamente al ámbito policial.

La presente tesis contribuye a mostrar el diseño de una política de seguridad pública local desde una perspectiva nueva, en una concepción global de la seguridad donde la participación ciudadana en el diseño de las estrategias a seguir es un elemento clave.

La incorporación de un proceso participativo que recogió las demandas ciudadanas en base a las cuales se articuló dicho modelo de seguridad, supuso un proceso innovador y transformador. El incorporar conceptos propios de la democracia deliberativa, participativa y radical, así como los actos dialógicos en la gestión de la seguridad, supuso un punto de partida nuevo, y una revisión de los criterios de gobernanza tradicionales.

El modelo de seguridad local debe ir en consonancia con los cambios sociales que se han producido en las últimas décadas, en una revisión de las democracias liberales y en la incorporación de procesos participativos y dialógicos. Y los gobernantes deben estar a la

altura de estas demandas y de hacer que estos procesos sean lo suficientemente efectivos, ágiles y permitan establecer marcos estables de relación con la ciudadanía en la gestión de la seguridad.

Esta investigación ha permitido detectar las limitaciones en el estudio de caso de la ciudad de Badalona, y sienta las bases para nuevas experiencias similares basadas en el conocimiento científico que aporta esta investigación, conociendo de antemano los problemas a los que se enfrentó el gobierno municipal como experiencia pionera. Su principal contribución radica, por tanto, en evidenciar la posibilidad de llevar a cabo un modelo de política de seguridad dialógica, alternativo a los modelos tradicionales, donde se han analizado los elementos transformadores y las limitaciones.

La creación de espacios dialógicos entre administración y ciudadanía en el ámbito de la seguridad se ha mostrado a lo largo de la investigación como algo efectivo y valorado por ambas partes. Fomentar la coproducción de la seguridad entre administración y ciudadanía, implicar a la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas en materia de seguridad y crear espacios de diálogo donde poder evaluar las actuaciones diseñadas, permite un entendimiento mutuo entre ambas partes y el diseño de estrategias no solo en base a la seguridad objetiva (estadísticas delincuenciales), sino con la inclusión de estrategias que favorecen la percepción de seguridad.

La inclusión de los espacios dialógicos con la ciudadanía legitima la actuación de la administración. La investigación muestra como en algunos de estos espacios la percepción ciudadana acerca de las actuaciones que se llevaron a cabo por la administración, y concretamente en el ámbito policial, se transformó en positivo. La percepción acerca de las actuaciones que se están llevando a cabo para dar respuesta a determinadas demandas se transforma cuando reciben las explicaciones oportunas, y tienen la oportunidad de hablar y ser escuchados. El exponer sus necesidades y sus

temores, y tener una devolución en espacios de diálogo creados para ello, se muestra claramente como un elemento transformador.

El cuadro número 13 permite visualizar de forma gráfica el resultado de la investigación:

Cuadro número 13. Diseño de políticas dialógicas de seguridad





# **CAPÍTULO 6**

## **CONCLUSIONES**

El estudio de caso que se analiza en los capítulos 4 y 5 ha mostrado cómo es posible elaborar políticas dialógicas de seguridad en el ámbito local, dando respuesta al objetivo principal de la investigación, en cuanto se determinan los factores para la implementación y el desarrollo de dichas políticas con base científica, con la inclusión de espacios dialógicos y con la participación ciudadana como elemento clave en el diseño de las estrategias a seguir.

El marco teórico desarrollado en el capítulo 1 describe los conceptos de la democracia deliberativa, la democracia participativa y la democracia radical, y permite contextualizar el diseño de estrategias participativas con la creación de espacios dialógicos abiertos a la ciudadanía y con la inclusión de voces diversas que intervienen directamente en la creación de espacios seguros desde diferentes perspectivas.

Se obtienen evidencias científicas que contribuyen a definir un modelo de seguridad dialógico, en un concepto global de la seguridad que va más allá de la función estrictamente policial y de acuerdo con el marco teórico incorporado y centrado en los conceptos de la democracia deliberativa como base (Elster, 2001; Habermas, 1999, 2010; Máiz, 2006; Racière, & Pons, 1996), de la democracia participativa (Held, 2001; Santos, 1999, 2003; Máiz, 2006) y de la democracia radical (Mouffe, 1999; Laclau, 2012; Wright, 2011). Incorpora también como base los actos dialógicos (Habermas, 1981, 1987; Gómez, Latorre et al, 2006). Este marco teórico es coincidente con las nuevas formas de gobierno que se constituyeron en muchos municipios de España tras las elecciones municipales de mayo del año 2015. El gobierno de la ciudad de Badalona era uno más dentro de este tipo de nuevos gobiernos surgidos de coaliciones entre diversos partidos políticos de izquierda, incluyendo formaciones de reciente aparición cuyo origen en

algunos casos estuvo vinculado con el movimiento del *15M*, y se erigió como pionero en la gestión de la seguridad local bajo estos parámetros, con la intención de diseñar un modelo de seguridad que fuese exportable a otras ciudades.

La mayor contribución de esta investigación la constituye el hecho de que las evidencias obtenidas ofrecen un nuevo enfoque en la elaboración de las políticas de seguridad, y permiten que la visión tradicional que relaciona la política de seguridad pública local únicamente a los cuerpos policiales se transforme en un concepto de seguridad mucho más amplio, en el que la policía trabaja transversalmente con otros departamentos municipales, y se crean espacios de diálogo y de consenso en materia de seguridad con la participación de la ciudadanía. El concepto de seguridad cobra así un significado mucho más amplio, que se corresponde con los cambios sociales producidos en las últimas décadas y con las demandas actuales en materia de seguridad.

En relación a los objetivos específicos de la tesis, en respuesta al objetivo específico 1, se ha podido constatar que los elementos necesarios sobre los que se estructura la elaboración de políticas de seguridad dialógicas efectivas son principalmente tres: por un lado los actores necesarios tanto por parte de la administración como por parte de las personas que se implican en dichos procesos; el segundo elemento clave detectado es la necesidad de un liderazgo efectivo, que bajo los parámetros de la democracia deliberativa, articule los recursos necesarios para poder llevar a cabo estos procesos participativos y posteriormente desarrollar adecuadamente su ejecución y darles continuidad; el tercer elemento clave será un cambio de cultura profesional en los miembros de la Policía Local, que desde la perspectiva de un servicio de proximidad, deben recibir los medios adecuados -personal suficiente y formación adecuada, principalmente- para poder crear y participar en espacios dialógicos con la ciudadanía y obtener así una mayor efectividad en detectar las necesidades y en la resolución de conflictos.

El objetivo específico 2 de la tesis lo he contextualizado en el capítulo 2, centrado en los antecedentes de políticas de seguridad y en las relaciones dialógicas. He llevado a cabo un análisis sociológico y criminológico con rigor científico, mostrando la posibilidad de crear relaciones estables con la ciudadanía y con una estructura de colaboración impulsada por la administración pública. Ha quedado reflejado en el estudio de caso analizado en el capítulo 4, y con la inclusión del análisis de tres reuniones dialógicas con representantes de la administración, representantes vecinales y vecinos. En las reuniones dialógicas con interesados y usuarios es donde se ha evidenciado cómo los espacios dialógicos facilitan la resolución de conflictos entre la administración y la ciudadanía. El establecer relaciones dialógicas entre ambas partes (administración y administrados) permite por un lado legitimar la labor de la administración y por otro que los administrados perciban que sus necesidades y quejas están siendo atendidas adecuadamente.

La investigación muestra como la creación de espacios dialógicos que incorporan a la policía propicia un entendimiento mutuo con determinados sectores políticos que anteriormente cuestionaban la labor policial, beneficiando así al servicio público que se ofrece a la ciudadanía. La creación de estos espacios evita una amplificación de la percepción de inseguridad y permite desempeñar políticas preventivas y proactivas.

El objetivo específico 3 se ha cumplido al identificar a través del análisis de la información recogida, la existencia de componentes transformadores que permiten la elaboración y el desarrollo de políticas de seguridad local dialógicas a través de procesos participativos y de la inclusión de voces diversas en espacios dialógicos, con posibilidad de transferibilidad a otros municipios. Este objetivo se ha cumplido con el desarrollo de los capítulos 4 y 5, que analizan el estudio de caso y los resultados.

Las mesas específicas en materia de seguridad abiertas a la ciudadanía permitieron detectar los aspectos más importantes sobre los que debían diseñarse políticas proactivas. Por primera vez este diseño estuvo abierto a la participación ciudadana y eso ofreció información muy importante como punto de partida de la política de seguridad a aplicar. Toda esta información está recogida en el cuadro número 12 y supuso la incorporación de una base con rigor científico para el diseño de la política de seguridad a aplicar. Si bien es cierto que la ralentización del proyecto y la moción de censura impidieron la redacción final del Plan director de seguridad, el cuadro elaborado con las conclusiones de las mesas se incluyó en la redacción final del Plan director de la Guardia Urbana. También se trabajaron a nivel municipal algunas de las aportaciones recogidas, como fue mejorar la iluminación de la ciudad, incidir en la vigilancia de algunos puntos concretos o establecer medidas de seguridad adecuadas para la celebración de grandes eventos.

El concepto de seguridad no debe reducirse al ámbito policial, ya que las evidencias recogidas en la investigación muestran que se trata de un concepto mucho más amplio y donde deben implicarse otros departamentos de la administración y la propia ciudadanía.

Los elementos transformadores detectados generan un cambio en el funcionamiento de una organización cuando se incorpora el diálogo y el consenso, se incluyen voces diversas y se crean espacios abiertos a la participación. Fomenta una acción comunicativa basada en pretensiones de validez y no de poder, como se hacía tradicionalmente en el ámbito de la seguridad.

En el estudio de caso se evidencia que un elemento transformador que genera una evolución en la organización y en los individuos que intervienen, es la incorporación de elementos dialógicos en los procedimientos, en la toma de decisiones o en otros espacios donde se establece una relación entre administración y ciudadanía, como queda reflejado en un cambio de postura de la propia Alcaldesa con respecto al cuerpo policial, o los

cambios en la organización de la policía como resultado del proceso dialógico analizado. El elemento transformador está en la creación de espacios de diálogo y en la participación de voces diversas, y esto obtiene como resultado una mejora en el modelo y en la política de seguridad local.

El objetivo específico 4 se ha cumplido. He analizado de qué modo se articula una vía socializadora (no únicamente punitiva) que puede satisfacer a la ciudadanía y es percibido por las personas que participan en los procesos participativos y en los espacios dialógicos creados como un aspecto positivo y que legitima la actuación de la administración.

A través de las diferentes reuniones dialógicas analizadas, se detecta una mirada amplia en cuanto al concepto de seguridad, más allá de lo relegado a lo estrictamente policial, tanto internamente (entre diferentes departamentos de la administración) como externamente (en la relación entre administración y ciudadanía), si bien el análisis de la información permite afirmar que no se debe restar importancia al peso específico que tiene la policía para la ciudadanía cuando se habla de seguridad.

La investigación da evidencias de la necesidad de conjugar un concepto amplio de la seguridad (en lo urbanístico, en lo social, en lo sanitario, etc.) en el que la policía participa, con la inclusión y la participación de estos espacios dialógicos, canalizando adecuadamente a través de otros departamentos de la administración las demandas recibidas, de forma que la respuesta que se da por parte de la administración es integral.

El modelo policial que permite una relación dialógica con la ciudadanía es un modelo de proximidad, que actúa preventivamente, que establece lazos dialógicos y que en última instancia actúa reactivamente. Se trata de prevenir, de actuar proactivamente y de canalizar adecuadamente los problemas que se detectan para que no deriven en

problemáticas mayores donde parece que la única respuesta posible esté restringida al ámbito de la policía en una función reactiva y no proactiva.

La inclusión de la perspectiva de género en la seguridad es un elemento transformador. En el capítulo 4 se describe la mesa específica de género que permitió detectar las demandas en materia de seguridad desde esta perspectiva. Este proceso innovador de diagnóstico ofreció evidencias sobre las demandas en materia de seguridad a través de la mirada de las mujeres que participaron, detectando necesidades específicas para generar sensación de seguridad, como iluminar más determinados puntos de la ciudad, o intensificar la vigilancia policial en las paradas de los transportes públicos a determinadas horas.

La investigación también incluye la perspectiva de la desigualdad de género al haberse hecho un diagnóstico interno acerca del papel minoritario de las mujeres en las organizaciones policiales, y la importancia y la necesidad de aumentar el número de mujeres en los cuerpos policiales, dando un valor añadido a la organización. Del mismo modo, se evidencia la necesidad de articular mecanismos que permitan que el número de responsables dentro de la administración en general y más específicamente en el cuerpo policial sea mucho mayor, y se tienda a la equidad de género. Es un factor indispensable para el cambio de cultura en las organizaciones policiales, donde determinados valores y fortalezas que aporta la mujer han sido señalado por algunos autores (Vilatarsana, 2015).

No se puede obviar que los gobiernos que se constituyeron tras las elecciones municipales del año 2015 son un reflejo de la sociedad de ese momento. Necesariamente la administración pública debe diseñar un sistema de seguridad que esté en consonancia con esta nueva forma de entender la elaboración de políticas públicas. El movimiento del *15M* del año 2011 supuso la aparición de un elevado número de colectivos temáticos ciudadanos con una fuerte base dialógica, algunos de los cuales fueron precursores de los

partidos políticos que acabaron en los gobiernos locales. La administración en general y la policía en particular no pueden ser ajenos a esos cambios sociales y deben incorporar una base dialógica que permita diseñar estrategias acordes a las demandas de la ciudadanía.

La creación de espacios deliberativos en materia de seguridad legitima la labor policial, no quedando reducida su relación con la ciudadanía a relaciones de poder.

Las evidencias científicas que contribuyen a definir el modelo de seguridad dialógico son, de acuerdo a los objetivos de la tesis, los siguientes:

1. De acuerdo con la hipótesis principal, se ha mostrado cómo es posible la elaboración de políticas de seguridad local a partir de actos comunicativos dialógicos, a través de la creación de espacios dialógicos abiertos a la ciudadanía para que sea ésta quien indique cuáles son sus necesidades en materia de seguridad y sentar así las bases del modelo a desarrollar. La investigación ha mostrado cómo las mesas abiertas a la ciudadanía en materia de seguridad que se llevaron a cabo en la ciudad de Badalona permitieron extraer unas demandas y unas necesidades que fueron un elemento clave para determinar el modelo policial que se implantó, la elaboración del Plan director de la Guardia Urbana y en el diseño del Plan director de seguridad. En esas mesas se evidenció que el concepto de seguridad no se reduce a la policía (a pesar de su importancia dentro de cualquier modelo de seguridad), sino que contemplaba una visión mucho más amplia, incluyendo aspectos como el urbanístico, la autoprotección, la pedagogía o las necesidades sociales, entre otras.

El análisis del estudio de caso presentado muestra la posibilidad de elaboración de políticas de seguridad pública local bajo las premisas descritas en la hipótesis general. Se incorporaron aspectos dialógicos en todo el proceso de elaboración, estableciendo



- una coherencia entre las demandas ciudadanas en materia de seguridad, las directrices políticas y el diseño del modelo policial, dando respuesta al objetivo específico 1.
2. Se ha llevado a cabo un análisis sociológico y criminológico con rigor científico, mostrando que es posible crear relaciones estables con la ciudadanía a través de una estructura de colaboración impulsada por la administración pública. Si bien se han señalado las limitaciones identificadas al respecto, la principal de ellas es el tiempo limitado de ejecución y la dificultad de generar marcos estables que se mantengan cuando hay un cambio de gobierno municipal, sí se ha mostrado cómo crear estos espacios dialógicos donde ciudadanía y administración se relacionen de forma satisfactoria para ambas partes, dando origen a un entendimiento mutuo que influye positivamente en el servicio que se ofrece a la ciudadanía y dando respuesta al objetivo específico 2.
  3. Se han identificado los componentes transformadores que permiten la elaboración de políticas dialógicas de seguridad local, de acuerdo a los postulados de la democracia deliberativa, con la inclusión de voces diversas y la posibilidad de transferibilidad a otros municipios. La inclusión de una perspectiva de género es uno de los elementos más importantes que se han incorporado, ya que supone un hecho innovador construir un modelo de seguridad donde se haya recogido específicamente una perspectiva femenina de la seguridad. Se da respuesta al objetivo específico número 3.
  4. El estudio ha mostrado que es posible articular una vía socializadora, no meramente punitiva y que se ejecute únicamente a través de la policía y basada en relaciones de poder. La creación de espacios dialógicos con la inclusión de diferentes actores (políticos, representantes de la administración y ciudadanía) se ha mostrado eficiente en la gestión de conflictos, donde la labor policial y de la administración queda

legitimada al establecer los foros adecuados para el entendimiento mutuo. De este modo se da respuesta al objetivo específico 4.

Se puede afirmar que el éxito de la política dialógica es independiente de la ideología. Si bien en el caso descrito el gobierno municipal aglutinaba a partidos de la izquierda con una base ideológica en la democracia deliberativa, participativa y radical, la creación de espacios dialógicos no debe ligarse únicamente a una tendencia política determinada. Cuando un modelo de política se relaciona con una ideología, es más fácil que el siguiente quiera cambiarlo. Los espacios que se abrieron fueron más dialógicos que cuando estos espacios no existían o se basaban en una concepción de la autoridad policial donde no existía el diálogo, en lugar de fomentar un modelo policial de proximidad, que es lo que demanda la sociedad actual y encaja dentro de un concepto de seguridad en el que la policía es un elemento más dentro de la administración.

La autoridad policial sigue existiendo, pero se modifica y avanza hacia un modelo más dialógico, estableciendo puentes con la ciudadanía. El modelo comunitario, dialógico, también genera legitimidad que contribuye a la igualdad y en política de seguridad mejora la convivencia y la participación ciudadana, mejorando la percepción de seguridad.

Esta investigación ha mostrado cómo es posible la elaboración de políticas dialógicas de seguridad con la participación ciudadana. El marco teórico incluido en la presente investigación muestra cómo hay evidencias científicas que avalan que con parámetros de democracia deliberativa y participativa es posible generar estos espacios de diálogo que la investigación ha mostrado como efectivos para establecer un modelo de seguridad cuya elaboración parte de las demandas ciudadanas recogidas y en consonancia con los cambios sociales. Se entiende la seguridad en un concepto amplio, que por primera vez incorpora una mirada de género. También se ha podido comprobar como las relaciones de poder tradicionales entre administración, y especialmente entre policía y ciudadanía

se transforman con la inclusión de espacios de diálogo en relaciones dialógicas, que generan una confianza y un entendimiento mutuo.

El haber detectado los elementos excluyentes a través de la investigación, permite el diseño de futuras políticas de seguridad dialógicas que corrijan esas limitaciones detectadas y avanzar así en generar marcos estables en la administración basados en evidencias científicas.

Finalmente, se puede afirmar que las evidencias científicas muestran cómo es posible elaborar políticas dialógicas de seguridad, y estudios recientes avalan la creación de políticas públicas bajo estos parámetros. La ciencia puede y debe crear marcos estables en la administración, ya que ha demostrado que la inclusión de la ciencia en la elaboración de políticas públicas ofrece mejores resultados que otros tipos de políticas o de actuaciones en materia de seguridad que no se basan en evidencias científicas.

# BIBLIOGRAFÍA

ABC. (22 de junio de 2015). *Badalona disuelve la unidad antidisturbios local*. <http://www.abc.es/catalunya/politica/20150623/abci-badalona-disuelve-unidad-antidisturbios-201506231306.html>

Agencia estatal del Boletín Oficial del Estado. *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-13756>

ñ

Ajuntament de Badalona. (7 de junio de 2016). *Pla d'Actuació Municipal*. [http://badalona.cat/portaWeb/badalona.portal?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=contingut\\_estatic&dCollectionID=3470#wlp\\_contingut\\_estatic](http://badalona.cat/portaWeb/badalona.portal?_nfpb=true&_pageLabel=contingut_estatic&dCollectionID=3470#wlp_contingut_estatic)

Ajuntament de Badalona. (2016). Nota de prensa. *Participa i decidim Badalona. Pla d'Actuació Municipal*. [http://bdnapps.net/PAM/PAM\\_v5.pdf](http://bdnapps.net/PAM/PAM_v5.pdf)

Ajuntament de Badalona. (12 de junio de 2016). *Badalona organitza unes jornades de debat ciutadà sobre models de seguretat*.

[http://badalona.cat/portaWeb/badalona.portal?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=detall\\_noticia&dDocName=AJB074554#wlp\\_detall\\_noticia](http://badalona.cat/portaWeb/badalona.portal?_nfpb=true&_pageLabel=detall_noticia&dDocName=AJB074554#wlp_detall_noticia)

Ajuntament de Badalona (2016). *Debat ciutadà sobre models de seguretat*.

[http://badalona.cat/portaWeb/badalona.portal;jsessionid=cRHvWfGQZqpHcLRT3LfrXD61yBvxrydB8JSzljLn5rxtvpJHjKJJ!952446518?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=contingut\\_estatic&dCollectionID=3400#wlp\\_contingut\\_estatic](http://badalona.cat/portaWeb/badalona.portal;jsessionid=cRHvWfGQZqpHcLRT3LfrXD61yBvxrydB8JSzljLn5rxtvpJHjKJJ!952446518?_nfpb=true&_pageLabel=contingut_estatic&dCollectionID=3400#wlp_contingut_estatic)

Ajuntament de Badalona. (1 de marzo de 2016). Youtube. Resum jornades de seguretat.

<https://www.youtube.com/watch?v=jReXeHFDEec>

Ajuntament de Badalona. (2017). *Pressupost participatiu*.

[http://badalona.cat/portaWeb/badalona.portal?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=contingut\\_estatic&dCollectionID=3648](http://badalona.cat/portaWeb/badalona.portal?_nfpb=true&_pageLabel=contingut_estatic&dCollectionID=3648)

Álvarez, G., Aiello, E., Aubert, A., García, T., Torrens, X., & Vieites, M. (2020). The Dialogic Public Policy: A Successful Case. *Qualitative Inquiry*, 26(8-9), 1041-1047.

Arteta, A., García Guitián, E., & Máiz Suárez, R. (2003). *Teoría política: poder, moral, democracia*. Madrid: Alianza.

Asociación Internacional de Sociología (2001). *Código ético*. <https://www.isa-sociology.org/es/sobre-isa/codigo-etico-440>

*Atlas del cambio* (2015). <http://ciudadesdelcambio.org/>

- Atlas del cambio*. (7 de octubre de 2020). Participa i Decidim Badalona. Proceso participativo para elaborar el Plan de Actuación Municipal (PAM) y de Inversiones (PIM). <http://ciudadesdelcambio.org/politica-publica/participa-y-decidim-badalona>
- Aubert, A. (2004). *Dialogar y transformar: pedagogía crítica del siglo XXI*. Barcelona: Graó.
- Baños, J. (2006). *Teorías de la democracia: debates actuales*. Andamios, 2(4), pp. 35-58.
- Barber, B. (2003). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Univ of California Press.
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Paidós Ibérica.
- Becker, H. (1963). The culture of a deviant group: the dance musician. *Outsiders: Studies in the sociology of deviance*, 79-100.
- Bertrán, A. (11 de mayo de 2015). Albiol rechaza que su lema “Limpiando Badalona” se refiera a la inmigración. *El Periódico.com*. <http://www.elperiodico.com/es/noticias/politica/albiol-rechaza-lema-limpiando-badalona-refiera-inmigracion-4175159>
- Blaug, R. (1999). *Democracy, real and ideal: discourse ethics and radical politics*. Albany: State University of New York Press.
- Brugué, J., & Gallego, R. (2001). ¿Una administración pública democrática? *Ciudadanos y decisiones públicas*, 43-58.
- Brugué, Q., Font, J., & Gomà, R. (2003). Participación y democracia. Asociaciones y poder local. *Movimientos sociales: cambio social y participación*, 109-132.
- Candidatura de Unidad Popular. (2020). <http://cup.cat/que-es-la-cup>
- Carta de Rotterdam. (1996). *Una policía para una sociedad multiétnica*. Conferencia de Rotterdam.
- Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet*. Madrid: Alianza.
- Català, E. (12 de mayo de 2015). Lo que esconde el cartel “Limpiando Badalona”, de García Albiol. *El País*. [http://www.eldiario.es/catalunya/esconde-Limpiando-Badalona-Garcia-Albiol\\_0\\_387062257.html](http://www.eldiario.es/catalunya/esconde-Limpiando-Badalona-Garcia-Albiol_0_387062257.html)
- Chomsky, N., Schoeffel, J., Mitchell, P. R., & Vigil Rubio, J. (2002). *Noam Chomsky*. Barcelona: Crítica.

- Cid, J., & Larrauri, E. (2001). *Teorías criminológicas*. Barcelona: Bosch.
- Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. (1979) *Recomendación general número 11*.  
<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx>
- Código ético de conducta para la integridad en la investigación de la Comisión Europea (2018) [https://www.allea.org/wp-content/uploads/2018/01/SP\\_ALLEA\\_Codigo\\_Europeo\\_de\\_Conducta\\_para\\_la\\_Integridad\\_en\\_la\\_Investigacion.pdf](https://www.allea.org/wp-content/uploads/2018/01/SP_ALLEA_Codigo_Europeo_de_Conducta_para_la_Integridad_en_la_Investigacion.pdf)
- Cohen, P. (1997). Subcultural conflict and working-class community. In *Rethinking the Youth Question* (pp. 48-63). Palgrave, London.
- Collado, A, Vilaregut, R (2015). *Territorios en democracia. El municipalismo a debate*. Barcelona: Icaria.
- Comisión europea contra el racismo y la intolerancia -ECRI-. (1979) <https://rm.coe.int/recomendacion-num-11-politica-general-de-la-ecri-la-lucha-contr-el-ra/16808d9e6d>
- Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) Consejo de Europa (2015) [file:///C:/Users/Marta/Downloads/20160321%20ECRI%20Recom%20Gral15\\_L%C3%ADneas%20Actuaci%C3%B3n%20xa%20combatir%20discurso%20odio%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Marta/Downloads/20160321%20ECRI%20Recom%20Gral15_L%C3%ADneas%20Actuaci%C3%B3n%20xa%20combatir%20discurso%20odio%20(1).pdf)
- Consejo de Europa. Declaración sobre la policía. (1979). *Resolución 690 de 1979*.
- Cortina, A. (1993). *Ética aplicada y democracia radical*. Madrid: Tecnos.
- Cortina, A., & Conill Sancho, J. (1998). *Democracia participativa y sociedad civil: una ética empresarial*. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre.
- Curbet, J. (2010) *La seguretat en la societat del risc*. Girona CCG.
- Dahl, R. A. (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*. Alianza
- Dahl, R. A., & Wolfson, L. (1992). *La democracia y sus críticos* (Vol. 178). Barcelona: Paidós.
- D'Adamo, O., & García, V. (2003). ¿Distorsiona la prensa la percepción social que la opinión pública construye acerca del delito, la violencia y la inseguridad? *Revista de Psicología Social*, 18(1), 3-15.
- Diez Ripolles, J. L. (2007). *La política criminal en la encrucijada*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- Díez Ripollés, J. L. (2013). *Política criminal y derecho penal: estudios*. Valencia : Tirant lo Blanch.
- Dirección General de la Policía. Ministerio del Interior. (2000). *Principales actuaciones llevadas a cabo durante el año 2000*. <http://www.interior.gob.es/documents/10180/1210197/Direcci%C3%B3n+General+de+I+a+Polic%C3%ADa.pdf/eae4a01d-c279-498a-a842-1a99986bd322>
- Elósegui Itxaso, M., Galindo, F., Albiac Blanco, M.-D. & Gil Cremades, J. J. (2008). *El Pensamiento jurídico: pasado, presente y perspectiva : libro homenaje al prof. Juan José Gil Cremades*. Zaragoza: El Justicia de Aragón.
- Elster, J. (2001). *La Democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- European Commission against Racism and Intolerance -ECRI-. (1979). *Recomendación General 11*.
- Fernández, C. (2004) *La policía a principios del siglo XXI*. Turín.
- Fernández, C. Yñiguez, A. (2014) *Gestión estratégica de la policía*. Sevilla: Punto rojo.
- Fernández, M. (1994). La Policía Local ante una nueva cultura profesional. *Cuadernos de trabajo social*. Ed. Universidad Complutense, 7, 165-178.
- Flecha, R. (1997). *Compartiendo palabras: el aprendizaje de las personas adultas a través del diálogo*.
- Flecha, R. (1999). Aprendizaje dialógico en la sociedad de la información. *En Actas del XVIII Encuentro Estatal de la Confederación de MRPs. Trabajar en la diversidad, superar la desigualdad: Claves pedagógicas*. Gandía, 99.
- Flecha, R., Puigvert, L., Beck, U., & Gómez, J. (2001). *Teoría sociológica contemporánea*. Barcelona [etc.]: Paidós.
- Flecha, R. (2014-2017). IMPACT-EV. Evaluating the impact and Outcomes of EU SSH Research. European Union's Seventh Framework of research. <https://impact-ev.eu/>
- Flecha, R. (2015). Evaluación del impacto de la investigación en Ciencias Sociales y Humanidades en la Unión Europea. *Panorama SoCiaL*, 65.
- Franzi, M. P. (2009). *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.



- Font, J., Blanco, I., Gomà, R., & Jarque, M. (2000). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. *Documentos de Debate*, 6, 113-140.
- Forum Español para la prevención y la seguridad urbana (FEPSU). 2016. *Nuevos retos, nuevas respuestas: innovación y seguridad urbana* (anonimizado).
- García, A. (Albiol\_XG). (27 de enero de 2016). *La falta de Guardia Urbana en Badalona provoca nuevos problemas de inseguridad. Ahora incendio de contenedores.* Twitter. [https://twitter.com/albiol\\_xg/status/692464685459849216](https://twitter.com/albiol_xg/status/692464685459849216)
- García Beaudoux, V., & D'Adamo, O. (2007). Tratamiento del delito y la violencia en la prensa. Sus posibles efectos sobre la opinión pública. *LUCHESSI, Ly RODRÍGUEZ, MG (coords.). Fronteras globales. Cultura. Política y medios de comunicación. Buenos Aires: La Crujía*, 169-185.
- García-Pablos de Molina, A. (2014). *Tratado de criminología*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Garland, D. (1999). *Castigo y sociedad moderna : un estudio de teoría social*. México, D.F. : Siglo Veintiuno.
- Garland, D. (2005). *La Cultura del control : crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona : Gedisa.
- Gibson-Graham, J. K. (2002). Intervenciones posestructurales. *Revista colombiana de antropología*, 38, 261-286.
- Gibson-Graham, J. K., Cameron, J., & Healy, S. (2017). *Retomemos la economía: una guía ética para transformar nuestras comunidades*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Giddens, A. (1999). Risk and responsibility. *The modern law review*, 62(1), 1-10.
- Giddens, A. & Cifuentes Huertas, P. (2000). *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia* (No. 329.14). Taurus.
- Guillen, F. (2015). *Modelos de Policía. Hacia un modelo de seguridad plural*. Tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona
- Gómez, R., Latorre, A., Sánchez, M., & Flecha, R. (2006). *Metodología comunicativa crítica*. Barcelona: El Roure.
- Gómez, A., Puigvert, L. y Flecha, R. (2011). Metodología comunicativa crítica: Informar la transformación social real a través de la investigación. *Investigación cualitativa* , 17 (3), 235-245.

- Goldstein, H. (1979). Mejora de la política: un enfoque orientado a los problemas. *Crimen y delincuencia*, 25 (2), 236–258.
- Guanyem Badalona en comú (26 de septiembre de 2020). [https://guanyembadalona.org/1\\_qui-som](https://guanyembadalona.org/1_qui-som)
- Gutmann, A. (2004). Democracia deliberativa y regla de mayoría: una réplica a Waldron. In *La democracia deliberativa y derechos humanos* (pp. 269-278). Gedisa.
- Habermas, J. (1999). *La Inclusión del otro: estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós.
- Habermas, J. (2004). *Tiempo de transiciones*. Madrid: Trotta.
- Habermas, J. (2010). *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Trotta.
- Habermas, J., & Jiménez Redondo, M. (1991). *La Necesidad de revisión de la izquierda*. Madrid: Tecnos.
- Habermas, J., & Jiménez Redondo, M. (1998). *Facticidad y validez: sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Habermas, J., & Fabra Abat, P. (2002). *Acción comunicativa y razón sin transcendencia*. Barcelona: Paidós.
- Held, D. (2001). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- Hidalgo, J. R. (2016). La legitimidad policial y la colaboración ciudadana con la policía. *InDret*.
- Hirst, P. (1994). Associative democracy. *Dissent*, 41, 241-247.
- Ibarra Güell, P., Martí i Puig, S., & Gomà, R. (2002). *Creadores de democracia radical : movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona : Icaria.
- Institut d'estadística de Catalunya -IDESCAT- (2016, 2019)
- Israel, J. I. (2010). *A revolution of the mind : radical enlightenment and the intellectual origins of modern democracy*. Princeton : Princeton University Press.
- Jones, T., & Newburn, T. (1998). *Private security and public policing*. Clarendon Press.
- Kropotkin, P. A., & Cano Ruiz, B. (1978). *El Pensamiento de Pedro Kropotkin*. México : Editores Mexicanos Unidos.
- Kropotkin, P. A., & Girón Sierra, Á. (2009). *La Selección natural y el apoyo mutuo*. Madrid : Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

- Larrauri, E. (2000). *La Herencia de la criminología crítica*. Madrid: Siglo XXI de España.
- Laclau, E., & Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. México, D.F.: Siglo XXI.
- Laclau, E. (2012). *La razón populista*. Fondo de cultura Económica.
- La Vanguardia. (22 de junio de 2015). *El nuevo gobierno de Badalona disuelve la unidad antidisturbios de la Guardia Urbana*. <http://www.lavanguardia.com/local/barcelones-Anord/20150622/54432979082/gobierno-badalona-disuelve-unidad-antidisturbios-guardia-urbana.html>
- La Vanguardia. (11 de julio de 2015). *Albiol apuesta por continuar "Limpiando Badalona"*. Recuperado de <http://www.lavanguardia.com/politica/20150511/54430558730/albiol-limpiando-badalona.html>
- La Vanguardia. (14 de enero de 2016). *Badalona vol implicar els agents de la Guàrdia Urbana en la confecció d'un model de seguretat més "amable"*. <https://seu.badalona.cat/portalWeb/getfile?dID=85602&rendition=web>
- La Vanguardia. (4 de octubre de 2016). *Detenido en Badalona el presunto autor de la quema de más de 60 contenedores*. Sucesos. <http://www.lavanguardia.com/local/barcelones-nord/20161004/41777405376/detenido-badalona-presunto-autor-quema-contenedores.html>
- La Vanguardia. (22 de enero de 2018). *Badalona elabora un plan para mejorar la convivencia y la cohesión social*. <https://www.lavanguardia.com/politica/20180122/44217519819/badalona-elabora-un-plan-para-mejorar-la-convivencia-y-la-cohesion-social.html>
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/27/27/con>
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American political science review*, 65(3), 682-693.
- Macpherson, C. B. (1977). *A democracia liberal: origens e evolução*. Zahar Editores.
- Máiz Suárez, R., & Águila Tejerina, R. del. (2001). *Teorías políticas contemporáneas*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Máiz, R. (2006). *Deliberación e inclusión en la democracia republicana*. Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS), 113(1), pp. 11-47.

- Martín, M., Rodríguez, J. A., & Sabaté, J. (1997). La policía del futuro. Mediación y proximidad. In *Congreso Internacional sobre la Policía del futuro. Mediación y proximidad. L'Hospitalet de Llobregat* (Vol. 13, p. 14).
- Medina, J. (2003). Inseguridad ciudadana, miedo al delito y policía en España. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 5(3), 31-32.
- Merton, Robert K. (2003). *Teoría y estructuras sociales*. Fondo de cultura económica de España.
- Metropolitano, O. (1989). *La apuesta municipalista. La democracia empieza por lo cercano*. Madrid: Traficantes de sueños.
- Mills, C. W., Torner, F. M., & de Champourcin, E. (1957). *La élite del poder* (No. 04; E169. 1, M5.). México: Fondo de cultura económica.
- Moliné, J. C., & Pijoan, E. L. (2001). *Teorías criminológicas: explicación y prevención de la delincuencia*. Editorial Bosch.
- Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- Naciones Unidas. (1979). *Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/LawEnforcementOfficials.aspx>
- Newburn, T., & Jones, T. (2007). *Symbolizing crime control Reflections on Zero Tolerance. Theoretical Criminology*, 11(2), pp. 221-243.
- Patel, R., & Cosovschi, A. (2010). *Cuando nada vale nada : las causas de la crisis y una propuesta de salida radical*. Barcelona : Los Libros del Lince.
- Pascual i Esteve, J. M. (2011). La gobernanza democrática de la seguridad en las ciudades. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, (53), 0034-43.
- Pastor Seller, E. (2004). La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario. *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social*, N. 12 (diciembre 2004); pp. 103-137.
- Pin, R. (2016) *Política pública de seguridad: el juego del poder entre la oferta y la demand* (Doctoral dissertation, Universitat de Barcelona).

- Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad. (2010). *Manifiesto por la gestión policial de la diversidad*. [https://www.accem.es/wp-content/uploads/2017/06/Manifiesto\\_por\\_la\\_Gestion\\_Policial\\_de\\_la\\_Diversidad.pdf](https://www.accem.es/wp-content/uploads/2017/06/Manifiesto_por_la_Gestion_Policial_de_la_Diversidad.pdf)
- Poulantzas, N., & Claudín, F. (1980). *Estado poder y socialismo* (No. 320.1 P68).
- Rancièrè, J., & Pons, H. (1996). *El Desacuerdo: política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Redondo, S. (2009). *In-tolerancia cero: un mundo con menos normas, controles y sanciones también sería posible (y quizá nos gustaría más)*. Barcelona: Sello Editorial.
- Ripollés, J. L. D. (2014). *Novas tendências da política criminal contemporânea*.
- Robles, D. T. (1997). *La sociedad policial: poder, trabajo y cultura en una organización local de policía* (Vol. 25). Edicions Universitat Barcelona.
- Safran, W., & Máiz Suárez, R. (2002). *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*. Barcelona: Ariel.
- Sampson, R.J., Raudesbush, S. (2001). *Disorder in Urban Neighbourhoods. Does it lead to crime?* National Institute of Justice. Research in Brief. Traducción de Elena Larrauri Pijoan.
- Sampson, Robert J., and W. Byron Groves. "Community structure and crime: Testing social-disorganization theory." *American journal of sociology* 94.4 (1989): 774-802.
- Santiago, J. (2009). *Democracia, ciudadanía y derechos humanos en la obra de Jacques Rancièrè*. Astrolabio: revista internacional de filosofía, (9), pp. 268-277.
- Santos, B. de S. (1999). *Reinventar la democracia: reinventar el Estado*. Madrid: Sequitur.
- Santos, B. de S. (2003). *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Mataró: Ediciones de Intervención Cultural.
- Santos, B. D. S. (2006). *A gramática do tempo. Para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 324.
- Santos, B. de S., & Gandarilla Salgado, J. G. (2009). *Una epistemología del Sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*. Buenos Aires: CLACSO.
- Santos, B. de S., & Monedero, J. C. (2011). *El Milenio huérfano: ensayos para una nueva cultura política*. Madrid: Trotta.

- Searle, J. R., Soler, M., & Castro, M. (2004). *Lenguaje y ciencias sociales: Diálogo entre John Searle y CREA*. Barcelona: El Roure.
- Serrano Mafllo, A. (2009). *Introducción a la Criminología*. Dyckinson.
- Shaw, M. E. (1982). *Theories of social psychology* (No. 04; HM21, S4.).
- Shaw M.E., Clifford R. y Mc Kay, H. (1972). *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Sherman, L. W., Gartin, P. R., & Buerger, M. E. (1989). Hot spots of predatory crime: Routine activities and the criminology of place. *Criminology*, 27(1), 27-56.
- Sherman, L. W. (1998). *Preventing crime: What works, what doesn't, what's promising*. US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice.
- Soler, M., & Flecha, R. (2010). *Desde los actos de habla de Austin a los actos comunicativos: Perspectivas desde Searle, Habermas y CREA*. Revista signos, 43, pp. 363-375.
- Sorde, T., & Mertens, DM (2014). Mixed Methods Research With Groups at Risk. *Journal of Mixed Methods Research*, 8(3), 207-211
- Stake, R. (2005). Investigación con estudio de casos. 3ª edición Madrid, Morata. *ANEXOS Anexo, 1*.
- Tajfel, H., Billig, M. G., Bundy, R. P., & Flament, C. (1971). Social categorization and intergroup behaviour. *European journal of social psychology*, 1(2), 149-178.
- Tajfel, Henri y J.C. Turner. (1986) *The Social Identity Theory of Intergroup Behaviour*. Chicago.
- Thomé, H. I., & Robles, D. T. (2003). *Cultura de la seguridad ciudadana en España*. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Tijoux, M. E. (2002). *Cárceles para la tolerancia cero: clausura de pobres, y seguridad de ciudadanos*. Última década, 10(16), pp. 175-187.
- Tocqueville, A. de, & Nolla Blanco, E. (1990). *La Democracia en América*. Madrid: Aguilar.
- Touraine, A. (1997). *¿Podremos vivir juntos?: iguales y diferentes*. Madrid: PPC.
- Touraine, A. (1997). Por una nueva política social. *El País*, 4.

- Torrente, D., Jaime, O., Sabater, J., Folguera, J., & Peñaranda, V. (2015). Cambio en las demandas de seguridad y políticas policiales en España. In *XII Congreso de la AECPA (San Sebastián)*.
- Townson, N. (2002). *La República que no pudo ser: la política de centro en España : 1931-1936*. Madrid: Taurus.
- Trojanowicz, R., & Bucqueroux, B. (1998). *Community Policing: How to Get Started, Cincinnati, Ohio: Anderson*.
- Tunder, L., & Thomassen, L. (2005). *Radical democracy : politics between abundance and lack*. Manchester : Manchester University Press.
- Vilatarsana, A. (2015) *La necessitat de construir un sistema de policia per a Catalunya*. Tesis doctoral. Universitat de Barcelona.
- Viñas, R. V., Costa, M. M., Franzi, M. P., Resende, P. E., & Vilaregut, R. (2009). *La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia*. In *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp. 29-54). Barcelona: Ariel.
- Wacquant, L. J. D. (2000). *Las Cárceles de la miseria*. Madrid: Alianza.
- Wacquant, L. J. D. (2006). *Castigar els pobres: el nou govern de la inseguretad social*. Barcelona.
- Weber, M. (2002) *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de cultura económica.
- Weber, M. (2012). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Fondo de cultura económica.
- Weisburd, D., Mastrofski, SD, McNally, AM, Greenspan, R. y Willis, JJ (2003). Reforma para preservar: Compstat y resolución estratégica de problemas en la policía estadounidense. *Criminología y políticas públicas* , 2 (3), 421-456.
- Weisburd, D., Mastrofski, SD, Greenspan, R. y Willis, JJ (2004). El crecimiento de Compstat en la policía estadounidense. *Police Foundation Reports* , 12 .
- Wilson, J. Q., & Kelling, G. (2001). *Ventanas Rotas. La policía y la seguridad en los barrios*. Delito y Sociedad. *Revista de Ciencias Sociales*, 10(15-16), pp. 67-78.
- Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (1982). *Broken windows*. *Atlantic monthly*, 249(3), pp. 29-38.

Wright, A. (2011). *Democracia radical y prácticas de economía comunitaria: perspectivas para una andadura conjunta*. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, 113, pp. 13-31.

Wright, E. O. (2014). *Construyendo utopías reales*. Ediciones Akal.

Yin, R. K. (2002). *Investigación Sobre Estudio De Casos Diseño Y Métodos Segunda Edición*. SAGE publicationscuad. *Applied Social Research Methods Series. Volume 5*.



# ANEXOS

## ANEXO 1. PREGUNTAS REALIZADAS A LAS PERSONAS ENTREVISTADAS

### ENTREVISTA REALIZADA A LOS EXPERTOS

1. Diferencias de gestión de la seguridad entre el modelo anterior al año 2015 y el posterior.
2. Opinión del proyecto participativo en materia de seguridad.
3. Opinión de la incorporación de la perspectiva de género.
4. Opinión sobre el Plan de Actuación Municipal en materia de seguridad.
5. ¿Qué elementos positivos destaca con respecto al modelo de seguridad?
6. ¿Qué elementos negativos destaca con respecto al modelo de seguridad?
7. Valoración global.

### ENTREVISTA REALIZADA A LOS INTERESADOS (STAKEHOLDERS)

1. Conocimiento previo de la policía.
2. ¿Es necesaria la policía?
3. ¿Ha cambiado el concepto policial para usted?
4. ¿Qué considera que se ha trabajado entre los años 2015 y 2018 en materia policial?
5. ¿Qué elementos positivos destaca con respecto al modelo de seguridad?
6. ¿Qué elementos negativos destaca con respecto al modelo de seguridad?
7. ¿Qué opina sobre la inclusión de la perspectiva de género en el modelo?
8. Valoración global.

ANEXO 2. PREGUNTAS INCLUIDAS EN EL GRUPO DE DISCUSIÓN COMUNICATIVO.

1. ¿Qué cambios se percibieron en el ámbito de la seguridad?
2. ¿Se fomentó la participación de la ciudadanía?
3. ¿Hubo una difusión adecuada?
4. ¿Percibís la incorporación de una perspectiva de género?
5. ¿Por qué creéis que los conflictos no traspasaron a movimientos ciudadanos?
6. ¿Cambia la percepción que se tiene de la policía?
7. ¿Continúa la línea de comunicación con la administración tras el cambio de alcaldía en el año 2018? ¿Se le ha dado continuación a los espacios deliberativos y participativos?
8. ¿Tenéis la percepción de que ha quedado algo de lo que se trabajó?
9. ¿Qué elementos positivos destacan con respecto al modelo de seguridad?  
¿Qué elementos negativos destacan con respecto al modelo de seguridad?

## ANEXO 3. DÍPTICO DE LAS JORNADAS DE SEGURIDAD

**22 i 23 de gener de 2016**

Centre Cívic La Salut

Inscriu-te i digues la teval!

[www.badalona.cat](http://www.badalona.cat)

93 483 26 00

**UNA BADALONA amable,  
uha ciutat SEGURA****Debat ciutadà sobre models de seguretat**Centre Cívic La Salut  
Av. del Marqués de Sant Mori, s/n

 M10 La Salut  
 B2 - B4 - B5 - B23 - B24


Ajuntament de Badalona

[www.badalona.cat](http://www.badalona.cat)**22 i 23 de gener de 2016**

Centre Cívic La Salut

Societats complexes necessiten plantejaments de governança integrats, innovadors i participatius. Sota aquest paradigma, l'Ajuntament de Badalona està dissenyant les polítiques públiques que vol impulsar al llarg del mandat 2015-2019, per tal que respongui a les necessitats objectives dels ciutadans i ciutadanes, tant des de la vessant personal com col·lectiva.

En aquest sentit, una de les primeres accions que el govern vol impulsar és un debat ciutadà al voltant del concepte de seguretat i la seva aplicació pràctica, des d'una perspectiva que impulsi el control democràtic i la proximitat amb la ciutadania. Per fer-ho, estem organitzant unes jornades per parlar dels diferents models de seguretat existents que podrien ser aplicables a la ciutat. Abans d'aquestes jornades i durant dos mesos, s'han impulsat l'organització de Taules de participació perquè diferents agents socials (associacions de veïns, dones, joves, entitats i món educatiu entre d'altres) han debatut sobre el que esperen de la seguretat a la nostra ciutat.

Com a alcaldessa us convido a participar d'aquestes jornades que esperem serveixin per fer de Badalona una ciutat amable, una ciutat segura.

**M. Dolors Sabater**  
Alcaldeessa de Badalona

**Divendres 22**

De 16 a 16.30 h

**Benvinguda****Recollida de documentació i acreditacions**

De 16.30 a 18 h

**Debat a dues veus sobre seguretat:  
Entre la institució i el carrer**

A càrrec de Montserrat Tura, metgessa i ex consellera d'Interior i Justícia de la Generalitat de Catalunya  
David Fernández, periodista i activista social  
Moderat per Jaume Oliveras, periodista i activista cultural

De 18 a 19 h

**Presentació de les jornades**

A càrrec de M. Dolors Sabater, alcaldessa de Badalona  
Conrado Fernández, superintendent de la Guàrdia Urbana de Badalona

De 19 a 20.30 h

**Taula rodona: Cultura de pau i seguretat**

A càrrec de Tica Font, directora de l'Institut Internacional de la Pau (IICIP)  
Jordi Armadans, director de Fundi Pau  
Jesús Rodríguez, periodista de la Directa  
Valentí Anadón, portaveu SAP-UGT  
Moderat per Anna Vicent, secretària de la Fundació Ateneu Sant Roc

**Dissabte 23**

De 9.30 a 11.30 h

**Taules sectorials de participació de la ciutadania**

Les taules de participació de Badalona: joves, espai públic, dones, autoprotecció i educació, expliquen les conclusions dels seus debats a l'entorn de la seguretat.

Moderat per Montse Garcia, secretària de la Federació d'Associacions de Veïns i Veïnes de Badalona (FAVE)

De 11.30 a 12 h

**Descans**

De 12 a 14 h

**Percepció de la seguretat:  
Entre el relat i les dades**

A càrrec d'Arcadi Oliveras, professor d'Economia aplicada de la UAB  
Lourdes Puigbarraca, intendentia en cap de l'ABP dels Mossos d'Esquadra de Badalona  
Sifrido Ramos, president de la FAMB  
Pilar Ruiz, cap d'unitat Serveis Socials de l'Ajuntament de Badalona  
Moderat per Sílvia Soler, periodista

De 14 a 15.30 h

**Dinar**

De 15.30 a 18 h

**Debats sobre models de seguretat**

A càrrec de Gemma Galdón, doctora en ciències polítiques i especialista en seguretat  
Noe Ayguasenos, responsable de l'equip de mediació del Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya (2006-2010)  
Francesc Guillén, professor de la UAB  
Manel Balvé, catedràtic de Dret Administratiu de la UAB

Moderat per Ricard Ruiz, sargent de la policia local de Sant Vicenç dels Horts

De 18 a 20 h

**Models i ciutats: Reptes conjunts**

A càrrec de Jaume Assens, tinent d'alcalde de Drets de Ciutadania, Participació i Transparència de l'Ajuntament de Barcelona  
Carles Escotó, alcalde de Cerdanyola del Vallès  
Francesc Ribera, tinent d'alcalde de l'Ajuntament de Berga  
Aritz Romero, responsable de Seguretat de l'Ajuntament d'Iruña  
Elena Gimeno, regidora de Participació, Transparència i Govern Obert, delegada de la policia local i segona tinenta d'alcalde de l'Ajuntament de Saragossa  
Moderat per Pilar Vallès, activista social

De 20 a 20.30 h

**Tancament de les Jornades**

A càrrec de M. Dolors Sabater, alcaldessa de Badalona i Ester Puigbarraca, tècnica de Protecció Civil de Badalona