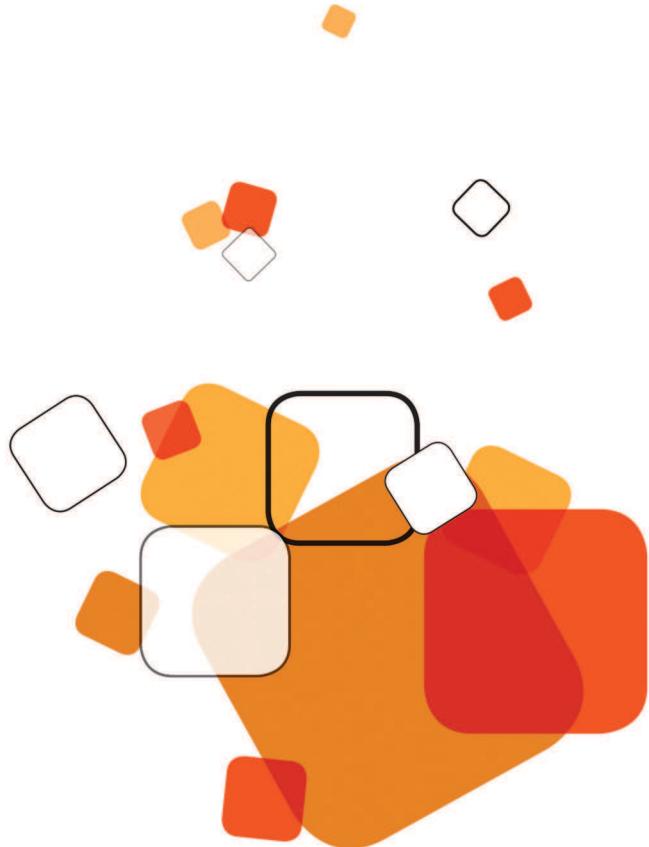


# MANUAL DE SEGURIDAD CIUDADANA PARA EL PROFESIONAL EN LA SOCIEDAD DIVERSA

MIGUEL ÁNGEL GANDARILLAS SOLNÍS

LORENA GÓMEZ JIMÉNEZ







# **Manual de Seguridad Ciudadana**

## **para el Profesional**

## **en la Sociedad Diversa**

MIGUEL ÁNGEL GANDARILLAS SOLINÍS  
LORENA GÓMEZ JIMÉNEZ



2<sup>a</sup> Edición, revisada. Año 2014

© Miguel Gandarillas Solinís  
© Lorena Gómez Jiménez

© Cultiva Libros SL  
Teléfono: 91 20 49 629  
[info@cultivalibros.com](mailto:info@cultivalibros.com)

Edición: Cultiva Libros SL  
Maquetación: Georgia Delena

ISBN: 9788499239880

La reproducción total o parcial de este libro no autorizada vulnera derechos reservados. Cualquier utilización debe ser preferentemente concertada.

IMPRESO EN ESPAÑA • UNIÓN EUROPEA



This publication is a product of the *Security in Diversity* research project, with support of the *Prevention of and Fight against Crime Programme*, Directorate General Justice, Freedom and Security, European Commission. This publication reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

## Agradecimientos

Este libro es un producto del proyecto *Seguridad en Diversidad*, estudio participativo en el que han colaborado cientos de expertos, profesionales, y ciudadanos de varios países, y en particular del Distrito Centro de Madrid. Enumerarlos todos no es posible aquí, por lo que nos gustaría al menos mencionar a los miembros del Panel de Expertos, en particular a Carla Napolano del EFUS y a Henry Shaftoe de la UWE, a Mercedes Portero, del Ayuntamiento de Madrid, al personal de la IE University que ha colaborado en el proyecto, y en particular al profesor Javier García, sin cuya ayuda no habría sido posible llegar hasta aquí. Una mención especial para el personal de nuestro proyecto, Susana González, gestora, Thandi Demanet, colaboradora en el estudio internacional, Antonio Álvarez y Jamal Hichou, investigadores de campo, y Leticia Moreno, Lucía Martorell y Natalia Momeñe, investigadoras bibliográficas. También agradecer las aportaciones de David Martín Abánades (Responsable del Equipo de Gestión de la Diversidad de la Policía Local de Fuenlabrada), Julius Lang y el personal del Center for Court Innovation (EEUU), y las psicólogas Raquel Rasines y Teresa de Teresa.

Agradecer la revisión y observaciones a una versión previa de este libro a: Daniel Salafranca, Oficial de Policía Local de Castelló (España), David Martín, Responsable del Equipo de Gestión de la Diversidad de la Policía Local de Fuenlabrada (España), Gabriel Trejo, Jefe de la Policía de Algete (España), Ismael Vargas, Jefe del equipo CeaseFire de Cícero (Illinois).

Todas las citas no bibliográficas en este libro han sido obtenidas de forma directa y personal dentro del estudio (“Seguridad en Diversidad”) que ha dado lugar a este libro. Agradecer a todos los autores su participación y autorización a su publicación.

Este libro y el proyecto que lo ha originado (*Seguridad en Diversidad*) han sido co-financiado por el *Programa de Prevención y Lucha contra el Crimen* de la Dirección General de Justicia, Libertad, y Seguridad de la Comisión Europea, a la cuál agradecemos también.

## Sobre los autores

**Miguel Ángel Gандarillas** es Director del Instituto Internacional de Innovación en Organización y Desarrollo Social (InNODS), y profesor de psicología la Universidad Pontificia de Comillas (Madrid, España). Posee una amplia trayectoria de investigación y docencia en ámbitos aplicados de psicología social y organizacional, desempeñada en universidades de EEUU, Holanda, Brasil, y España. Ha sido director del proyecto europeo “Seguridad en Diversidad”, que fundó el Programa Comunitario de Justicia y Seguridad Ciudadana, el cuál dirige. Actualmente coordina la Red Internacional Safety Governance City Network y asesora en el proyecto europeo Sustainable Safety Governance en el que se está implantando un sistema innovador de seguridad y justicia comunitaria.

**Lorena Gómez Jiménez**, licenciada en Psicología, Magíster en Investigación Participativa para el Desarrollo Local, Experta en Intervención Familiar. Ha colaborado en proyectos de investigación e intervención psicosocial relacionados con la promoción de la prevención en el ámbito de la seguridad ciudadana en Madrid y la convivencia en la diversidad cultural en el municipio de Coslada. Participó como investigadora en el proyecto europeo “Seguridad en Diversidad”, siendo la responsable principal del estudio de caso en el Distrito Centro de Madrid.

# Índice

<b>Agradecimientos.....</b>	<b>5</b>
<b>Sobre los autores.....</b>	<b>6</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>13</b>
<b>1. Necesidades y retos de la seguridad ciudadana en una sociedad compleja...</b>	<b>15</b>
1.1. Las nuevas realidades sociales .....	15
Cambios sociales .....	15
Cambios culturales.....	16
Cambios psicológicos .....	18
1.2. La situación internacional en seguridad ciudadana .....	18
1.2.1. Diferencia entre seguridad ciudadana y servicios de seguridad ciudadana .....	18
1.2.2. El estado de la seguridad ciudadana a través de la historia .....	19
1.2.3. El estado de la seguridad ciudadana en la sociedad actual .....	21
1.2.3.1. Indicadores de inseguridad ciudadana.....	21
1.2.3.2. Indicadores positivos de seguridad ciudadana.....	21
1.3. Retos actuales y futuros de la situación de la seguridad ciudadana .....	26
<b>2. Fundamentos teóricos sobre seguridad ciudadana y sociedad diversa.....</b>	<b>27</b>
2.1. Teorías y conceptos sobre seguridad ciudadana .....	27
2.1.1. Evolución histórica de las teorías y concepciones sobre seguridad ciudadana .....	27
2.1.2. Las teorías en la actualidad.....	28
2.2. Teorías y conceptos sobre la sociedad diversa .....	32
2.3. Un marco integrador de teorías sobre seguridad ciudadana .....	34
2.3.1.1. Factores descriptivos de la inseguridad y seguridad ciudadana ..	35
2.3.2. Un modelo integral descriptivo de la seguridad ciudadana .....	36
2.3.2.1. Ejes principales de un modelo integrador.....	36

2.3.2.2. Elementos de un modelo integral de seguridad ciudadana..	36
1. Factores etiológicos .....	37
2. Factores desencadenantes .....	39
3. Elementos mediadores .....	39
4. Consecuencias .....	39
2.3.2.3. Descripción del episodio de seguridad ciudadana .....	40
2.3.3. Un concepto integral de la seguridad ciudadana.....	42
<b>3. Las prácticas de intervención en seguridad ciudadana .....</b>	<b>45</b>
3.1. Historia de las prácticas en seguridad ciudadana.....	46
3.1.1. La seguridad en las relaciones sociales del ser humano desde sus comienzos .....	46
3.1.2. Las prácticas en la Edad Moderna .....	51
3.1.3. La realidad actual en números .....	58
3.2. Principios de los métodos de seguridad ciudadana en la actualidad.....	59
3.2.1. Modelos “tradicionales” imperantes .....	59
3.2.1.1. Limitaciones teóricas de los métodos tradicionales .....	60
3.2.2. Bases de las tendencias actuales y los enfoques innovadores .....	63
3.2.2.1. Críticas teóricas a las tendencias actuales.....	73
3.3. Los modelos tradicionales y las tendencias actuales en la práctica .....	78
3.3.1. La práctica tradicional prevalente .....	78
3.3.2. La práctica de las nuevas tendencias .....	80
3.4. La evaluación comparada de las prácticas en seguridad ciudadana .....	136
3.4.1. Métodos de evaluación de los métodos .....	136
3.4.2. Valoración de las prácticas prevalentes e innovadoras .....	143
3.4.2.1. Valoración de las prácticas tradicionales .....	143
3.4.2.2. Valoración de las tendencias actuales .....	153
3.4.3. Prácticas que responden a la diversidad .....	186
<b>4. Un sistema integral de intervención en seguridad ciudadana centrada en la sociedad diversa.....</b>	<b>189</b>
4.1. Fundamentos y objetivos generales de intervención.....	189
4.1.1. Una visión sobre la sociedad diversa en seguridad ciudadana ....	189

4.1.2. Necesidades y oportunidades metodológicas de los servicios de seguridad ciudadana en la sociedad diversa .....	190
4.1.3. Misión y objetivos generales de un servicio de seguridad ciudadana para la sociedad diversa.....	192
4.2. Metodología y diseño general: Sistema Integral de Seguridad Ciudadana centrada en la relación con la comunidad diversa.....	193
4.2.1. Elementos básicos .....	193
4.2.2. Un modelo de gestión centrado en la complejidad .....	194
4.2.3. Objetivos metodológicos de organización.....	194
4.2.4. Estructura general del sistema de gestión y organización de los servicios .....	196
4.2.5. Procesos básicos de gestión.....	199
4.2.6. Elementos básicos del sistema integral de seguridad ciudadana..	201
4.2.7. Marco legislativo y regulatorio .....	208
<b>5. Perfiles profesionales y funciones de una seguridad ciudadana para la sociedad diversa .....</b>	<b>217</b>
5.1. El policía en la comunidad diversa: Perfil, funciones y tareas .....	217
5.1.1. Definición.....	219
5.1.2. Funciones del agente comunitario de policía .....	220
5.1.3. Formación, habilidades, actitudes.....	225
5.1.4. Tareas básicas .....	227
5.1.4.1. Diagnóstico completo e integral de las dinámicas de seguridad del barrio.....	227
5.1.4.3. Liderazgo, gestión, coordinación horizontal sobre el terreno.....	229
5.1.4.4. Participación de todos como un todo.....	229
5.1.5. Métodos y procedimientos de trabajo.....	230
5.1.5.1. La gestión de la información y el diagnóstico inicial .....	231
5.1.5.2. Planificación inicial, estrategias y plan de trabajo .....	246
5.1.5.3. El cambio organizacional .....	261
5.1.5.4. La gestión integral del conocimiento diverso y el diagnóstico territorial completo. ....	268

5.1.5.5. La aplicación de las nuevas tecnologías a la gestión del conocimiento y la comunicación.....	281
5.1.5.6. Programación y tácticas de intervención .....	286
5.1.5.7. Trabajo operativo sobre el territorio .....	297
5.1.5.8. Evaluación y seguimiento.....	311
5.1.6. La relación con la comunidad diversa.....	317
5.1.7. La relación con otras entidades. Organización y coordinación. .	324
5.1.8. La gobernanza comunitaria para una seguridad integral .....	327
5.1.9. La colaboración inter-comunitaria e internacional.....	328
5.1.10. Retos y dificultades específicas en la sociedad diversa.....	331
5.1.11. Tácticas por tipos generales del delito .....	334
5.1.12. Procedimiento de implantación de la función de policía comunitaria: Retos, resistencias y estrategias. .....	339
5.2. Otras funciones y roles relacionados con la seguridad ciudadana .....	345
5.2.1. Otras funciones de policía .....	345
5.2.1.1. Equipos de Intervención en Crisis y Emergencias (EICEs)	345
5.2.1.2. Otras funciones de los agentes de policía.....	351
5.2.2. Los agentes de justicia comunitaria.....	353
5.2.2.1. Juzgados Comunitarios .....	355
5.2.2.2. Paneles de justicia comunitaria.....	364
5.2.2.3. Planificación de un proyecto de justicia comunitaria.....	369
5.2.2.4. Replanteamiento de roles .....	380
5.2.2.5. Resultados .....	386
5.2.3. Agentes penitenciarios.....	391
5.2.4. Agente social de seguridad ciudadana.....	393
5.2.5. Gestores de barrio o comunitarios generales .....	411
5.2.6. Psicólogo comunitario.....	422
5.2.7. Agentes de urbanismo y vivienda .....	428
5.2.8. Medio ambiente.....	442
5.2.9. Educadores comunitarios .....	444
5.2.10. Agentes de salud comunitaria.....	448
5.2.11. El agente sociolaboral y de economía comunitaria.....	457

5.2.12. Agentes de servicios sociales .....	459
5.2.13. Los agentes de participación comunitaria .....	461
<b>6. Sistema general de coordinación intersectorial y gobernanza .....</b>	<b>469</b>
6.1. Sistema integral de gobernanza comunitaria .....	479
6.1.1. Un modelo inter-organizacional centrado en la comunidad.....	479
6.1.2. Estructuras y elementos de coordinación.....	482
6.1.3. Proceso de implantación .....	484
6.1.4. Resultados del Sistema .....	489
6.2. Los equipos intersectoriales e inter-organizacionales .....	490
6.3. El procesamiento integral de la información y la comunicación.....	502
<b>7. Procedimientos generales de implantación: Resistencias y estrategias .....</b>	<b>507</b>
7.1. Resistencias y limitaciones.....	508
7.1.1. Resistencias internas .....	508
7.1.2. Resistencias externas .....	510
7.2. Estrategias de implantación .....	512
7.3. Procedimiento de planificación del procedimiento de implantación ..	518
7.4. Formación.....	521
<b>8. Conclusiones: Hacia un concepto de seguridad sostenible .....</b>	<b>523</b>
<b>Bibliografía / Referencias .....</b>	<b>529</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>555</b>
Anexo Capítulo 2. Factores de inseguridad y seguridad ciudadana.....	557
Anexo Capítulo 5.1.5.7.4. Trato con personas con conducta difícil, en situación de dificultad psicológica, o en crisis .....	570
Anexo Capítulo 5.2. Recursos para Planificadores de Justicia Comunitaria.....	576
Anexo Capítulo 5.4. Cuestionario Encuesta Comunitaria Sobre Seguridad Ciudadana .....	579
Anexo Capítulo 5.5. Servicio “Counselling” de Atención Psicosocial en Seguridad Ciudadana .....	581
Anexo Capítulo 7.4. Folleto de programa formativo sobre roles profesionales y procedimientos de la metodología definida.....	601

<b>9. El proyecto de investigación .....</b>	<b>605</b>
9.1. Objetivos .....	606
9.2. Metodología y procedimiento .....	607
9.3. Resultados y conclusiones.....	615
9.4. Entidades organizadoras y participantes .....	616

## Introducción

Este libro aborda desde el inicio una metodología general de seguridad ciudadana. Procura responder a los retos sociales presentes y futuros. Por ello, se centra en la “sociedad diversa”, no tanto como un tipo específico de sociedad con unas características determinadas, sino como una visión, enfoque o forma de observar y entender la sociedad como conjunto de distintas personas que se relacionan de diferentes maneras. Es desde la persona que tenemos todos dentro desde donde podemos impulsar mejor el cambio. Y para llegar a la persona y verse reconocida como tal, tenemos que saber distinguirla como ser singular, especial, y único. Y distinción supone diversidad. Diversidad también significa saber reconocer y adaptarse a la relatividad cultural y social, pudiendo así definir marcos de trabajo aplicables de forma universal. Universalidad desde la relatividad.

Por todo ello creemos que este Manual podrá ser útil para distintos barrios, ciudades, y regiones de diferentes países. No en tanto, el Manual es un documento de trabajo dinámico, que se ha ido generando progresivamente desde las aportaciones de vecinos, víctimas e infractores, expertos, profesionales, gobernantes de diferentes países. Y nos gustaría que siguiera siendo así, en continuo cambio, como es nuestra sociedad, vibrante, rica, compleja, y vital.

El enfoque de diversidad está permitiendo avanzar en la profesionalidad de los servicios sanitarios, sociales, educativos... debido a la oportunidad que ofrece para satisfacer de forma más completa y profunda las necesidades concretas de los ciudadanos desde modelos de gestión y atención centrados en la relación con el usuario. El campo de la seguridad ciudadana no debe de quedarse atrás. Sus peculiaridades permiten la oportunidad de incorporar modelos punteros de organización, gestión, y atención al conjunto de los ciudadanos de un territorio desde enfoques que contribuyan a la gobernanza, la integración y el desarrollo social. Todo ello nos abre un nuevo marco fascinante de innovación que las instituciones de seguridad ciudadana tienen la gran posibilidad de desplegar, poniéndose a la cabeza internacional del desarrollo organizacional y social.

Este libro es el resultado de un estudio sobre un sistema y roles de agentes de seguridad ciudadana centrados en metodologías preventivas. El estudio incluyó un análisis amplio comparativo internacional de buenas prácticas e innovaciones en diferentes ámbitos relacionados con la seguridad ciudadana. Se realizaron visitas de campo e investigación bibliográfica. Se llevaron a cabo estudios de campo en profundidad en contextos de alta diversidad social y cultural, como el Distrito Centro de Madrid. Los resultados del estudio están plasmados en el libro *Seguridad Ciudadana Comparada Aplicada a la Sociedad Diversa*, de los mismos autores, que es realmente la primera parte de este Manual, e imprescindible para entender de dónde surge. El análisis de necesidades, carencias y cualidades de los métodos presentes para responder a los retos de la sociedad actual sirvió para ir configurando el método aquí expuesto. Más de 600 especialistas, profesionales y

ciudadanos de diferentes ámbitos y lugares de más de 15 países participaron reflexionando, debatiendo, construyendo propuestas, y dando su feedback . La metodología final definida se incluyó en un programa formativo para profesionales que trabajan directa e indirectamente. Este programa formativo, con pedagogía participativa, sirvió para afinar el método, y para conocer las carencias formativas de los profesionales. En estas carencias son en las que se centra sobre todo este libro. Finalmente una versión previa del libro fue leída por expertos y profesionales de varios países, y sus observaciones permitieron mejorar y afinar más el libro. Por ello, creemos que es un Manual de aplicación internacional, basado en una diversidad de visiones, conocimientos, saberes, y orígenes, para una sociedad diversa, encuentre donde se encuentre.

El manual dista mucho de ser cerrado y busca servir de documento dinámico de trabajo con la intención de ponerlo en común y poder modificarlo, enriquecerlo, y mejorarlo a través de las diferentes opiniones y aportaciones expertas de diversos profesionales. Como finalidad básica, el manual pretende servir para abrir espacios de debate sobre las metodologías preventivas de seguridad ciudadana.

Estructura del libro. El libro mantiene un orden o argumentación lógica que lo estructura. Comienza introduciéndonos en las características de nuestra sociedad actual compleja, diversa, cambiante, abierta, tecnológica, interconectada, que motivan este libro. El Capítulo 1 define los conceptos básicos de la seguridad ciudadana y de la sociedad diversa, del estado en que se encuentra la seguridad ciudadana, y repasa las principales teorías que procuran explicar las características descritas previamente de seguridad ciudadana en nuestra sociedad diversa. A partir de ahí, el Capítulo 2 describe de forma comparativa histórica e internacional cómo los diferentes modelos de intervención en seguridad ciudadana son capaces de responder adecuadamente a las características y retos de seguridad ciudadana en nuestra sociedad actual, y a los diferentes estudios y teorías sobre ellas. En base a ello podemos inferir una serie de conclusiones que nos permitirá describir un modelo o sistema integral de seguridad ciudadana centrada en la sociedad diversa. Así, el Capítulo 3 describe el modelo general de seguridad ciudadana. El Capítulo 4 concreta los principales perfiles profesionales de este modelo y procedimientos de trabajo. El Capítulo 5 describe los métodos de coordinación entre áreas sectoriales e instituciones y de colaboración con los ciudadanos y comunidad. Finalmente, el Capítulo 6 delinea los procedimientos y estrategias para poder viabilizar la implantación del modelo o metodología de seguridad ciudadana que previamente hayamos definido, abordando las resistencias, y obstáculos que podamos prever. Los Anexos incluyen documentos prácticos que se han utilizado en la aplicación de actuaciones descritas en el libro y cuya experiencia ha ayudado a confeccionarlo. Finalmente se incluye un resumen del proyecto de investigación que permitió llegar a este libro.

# **1. Necesidades y retos de la seguridad ciudadana en una sociedad compleja**

La mayoría de los países democráticos y abiertos del Mundo experimentan una rápida y profunda transformación social y las composiciones y dinámicas sociales están cambiando en muchos barrios y localidades, haciéndose más complejas y diversas. Como consecuencia, la metodología tradicional de seguridad ciudadana, napoleónica y legalista, centrada principalmente en métodos reactivos, se adapta insuficientemente y a menudo contraindicadamente a estas situaciones. Por otro lado, el ciudadano, con un cada vez mayor acceso a la información y mayor conciencia sobre sus derechos, exige más a las administraciones públicas, y en particular exige a los servicios de seguridad ciudadana que le presten atención a él y a sus necesidades y problemas particulares para poder tener los mismos derechos que el resto de los ciudadanos. En definitiva, las nuevas realidades sociales, las características y dinámicas de los diferentes grupos y colectivos que componen nuestras ciudades y territorios cada vez más complejos y diversos, y la mayor exigencia del ciudadano en el estado de derecho obligan a tener presente la necesidad de estudiar, diseñar, y aplicar nuevos métodos complementarios o diferentes a los tradicionales.

## **1.1. Las nuevas realidades sociales**

En las últimas décadas han ido surgiendo enfoques desde ciencias como la criminología, la psicología, la sociología, o la antropología que se basan en la investigación científica y en profundidad de las dinámicas que subyacen a las situaciones y patrones delictivos. Estos estudios están señalando una serie de líneas que giran en torno a métodos de seguridad más preventivos y proactivos, que desde la profunda comprensión de los patrones delictivos buscan su anticipación y prevención antes de su comisión. Estos métodos pueden servir de base para una seguridad ciudadana más adaptada a la realidad de la sociedad actual cada vez más compleja en nuestros barrios y localidades. Los análisis señalan la necesidad de profundizar en un trabajo multinivel, hoy por hoy escaso, poco regulado, pero muy necesario, de coordinación entre entidades de seguridad ciudadana y de servicios sociales para implantar programas y dispositivos conjuntos de prevención primaria, secundaria y terciaria junto con unas líneas de intervención para la promoción de la seguridad ciudadana como motor de la convivencia y del desarrollo social de estos barrios.

### **Cambios sociales**

La sociedad siempre ha experimentado un cambio que se ha ido acelerando exponencialmente, muestra de ello son los siguientes datos:

- Entre el año 2008 y el 2011 vemos cómo la población total en el mundo se ha ido incrementando de manera considerable: si en el año 2008, la población total era

de 6.713.508.468 h., en el 2011 la población había ascendido a 6.950.908.911 h., lo que supone un aumento de 237.400.443 h. (Banco Mundial, 2013). Esto puede deberse a varias causas entre las que destacan el aumento de la esperanza de vida pero sobre todo incremento del saldo inmigratorio que pasó, en muchos países, como es el caso de España, a equilibrar la balanza en el crecimiento total de la población, pues al entrar el SXXI, la mayoría de países que conformaban la Unión Europea presentaban un crecimiento natural negativo (Cabré y Domingo, 2002).

- La evolución de los movimientos migratorios de las últimas décadas nos indica que el número de migrantes no ha disminuido, al contrario, ha aumentado. En 2010, el número de migrantes internacionales era de 214 millones de personas, sin embargo en 2005 era de 191 millones (Organización Mundial para las Migraciones, 2011).
- La medida de los indicadores de bienestar social ha evolucionado considerablemente desde un modelo economicista cuantitativo de nivel de vida individual a modelos de calidad de vida basados en criterios multinivel más integrales de los ciudadanos en su contexto social (Mazaira, Becerra y Hernández, 2008).
- La población en un territorio concreto es cada vez más diversa, más flotante, más móvil, y se mantiene menos tiempo en el mismo lugar. Los modelos migratorios han cambiado.
- Las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) mantienen a las personas conectadas, la información fluye más rápida y es más asequible para grandes proporciones de las poblaciones de casi todos los países.
- El desarrollo tecnológico también genera nuevas funciones y tipos de relaciones sociales y económicas, lo que hace la sociedad más compleja.
- Los países, a pesar de movimientos pendulares, han ido avanzando en la asunción de valores democráticos y de protección de los derechos de individuos, minorías y colectivos.

### **Cambios culturales**

#### **Una cultura del cambio**

Los cambios sociales y tecnológicos parecen haber hecho que la mayoría de las sociedades se hayan adaptado a vivir en un cambio continuo. A partir del S. XIX la cultura del progreso, el cambio, la evolución y el desarrollo son una realidad en las sociedades occidentales, y posiblemente a lo largo del XX en el resto de los países del Mundo (Escobar, 2000; Esteva, 2000). Esta concepción hegeliana de “progreso continuo e inevitable” es cuestionada en los últimos tiempos. Hablamos ahora que con la “Caída del Muro”, la “muerte de las ideologías”, y los “límites del crecimiento” la asociación mecánica entre crecimiento y desarrollo entra en crisis, y entramos en un periodo “post-modernista” y “post-industrial” (Gandarillas, 2000; Recasens, 2000; Harris, 2000).

De todas formas, estos cambios se sustentan social y culturalmente sobre los anteriores. Hasta el S. XX, las sociedades occidentales parecían promover y aspirar a un modelo único de persona, ciudadano o sociedad ideal, sin embargo, durante el último siglo, tanto en las sociedades occidentales como en el resto del mundo, ha estado imperando el cambio y su percepción como algo positivo y deseable. El cambio es considerado como signo de progreso. La sociedad que no avanza es “subdesarrollada”. Estas concepciones culturales, cuando se extienden globalmente, implican que desmarcarse del resto, ser diferente, pueda significar moverse a otros lugares o países que simbolizan un cambio a mejor, a tener más éxito, sobresalir de sus congéneres. Progreso y diferencia van de la mano.

La “sociedad del cambio” se manifiesta en la rapidez con la que estamos incorporando revoluciones tecnológicas como las relacionadas con la información y la comunicación, con fenómenos como Internet y los móviles.

### **La sociedad conectada frente a la sociedad relacionada**

La revolución de las comunicaciones está afectando a nuestra cultura, y estamos cada vez más acostumbrados a estar continuamente conectados a través de los diferentes medios de comunicación y redes sociales. Esta realidad parece evidenciar que aunque la conexión de las personas ha aumentado, la calidad de la comunicación, o la comunicación presencial se ha visto perjudicada. Varios estudios sugieren que la comunicación presencial es la que más cualidades de relación alberga (Barak, 2009; Young, 1999). En cambio, no está claro si las TICs reducen o aumentan este tipo de relación. Diferentes evidencias indican que efectivamente la comunicación a través que los medios virtuales acaba desplazando a los encuentros presenciales, y se encuentra asociado a una reducida calidad de relación interpersonal y social presencial (APA, 1997; Echeburúa, Amor, y Cenea, 1998; Rice, Shepherd, y Dutton, 2009). Hay que ser cautos, ya que ciertos estudios más positivos (Schimitt, Dayanim, y Matthias, 2008; Willoughby, 2008) también sugieren que existen sesgos discriminatorios hacia las nuevas tecnologías tanto en la sociedad en general como entre los investigadores.

### **La sociedad informada (y habituada a la diversidad)**

Al igual que existe una controversia de si la “sociedad conectada” desplaza a la “sociedad relacionada” (Rice, Shepherd y Dutton, 2009), se debate si las TIC mejoran la información del ciudadano. Debido a la gran cantidad de información que disponen los ciudadanos actualmente, la filtración de ésta y la selección de los datos relevantes se hace más difícil para las personas, por lo que la información llega a ser de más baja calidad. Aunque por otro lado, al tener mayor acceso a la información y a los medios de comunicación, los ciudadanos se encuentran con mayor capacidad para informarse sobre sus derechos y reclamar a las administraciones sobre ellos y sobre la satisfacción de sus necesidades.

## **Cambios psicológicos**

Existe un cambio acelerado en la forma de entender el mundo y adaptarnos a él, en el acceso universal y libre a la información. En cambio, existen amplios colectivos sociales que muestran resistencias al cambio, bien por incapacidad económica o de acceso a recursos de las nuevas tecnologías o por dificultades psicosociales de adaptarse a ellos. La comprensión, aceptación, adaptación y respuesta a las oportunidades de estas realidades tanto de cambio como de resistencia al cambio, del derecho a ser diferente como de tener protegidos los mismos derechos, es un reto tanto de los ciudadanos como de los diferentes servicios al ciudadano. Y la incorporación de la seguridad ciudadana a esta realidad es clave para poder hacer posible aprovechar las oportunidades y abordar los riesgos para lograr una de las mayores aspiraciones del ser humano: la convivencia en diversidad.

## **1.2. La situación internacional en seguridad ciudadana**

### **1.2.1. Diferencia entre seguridad ciudadana y servicios de seguridad ciudadana**

Mientras que cuando hablamos de salud nadie entiende que se refiera a un servicio, en cambio en muchos países cuando hablamos de seguridad ciudadana la mayoría de la gente lo entiende como el cuerpo o servicio de seguridad ciudadana. Es habitual que tanto profesionales de diferentes campos como ciudadanos en general entiendan la seguridad ciudadana como sinónimo de policía. Esto no solo obedece a razones metonímicas de lenguaje, sino a una concepción cultural ligada al hecho histórico de que los cuerpos de policía hayan acaparado históricamente el mantenimiento del orden y la seguridad. Es por ello también que el concepto de seguridad ciudadana se asocia a la lucha contra el crimen y a la inseguridad, es decir, al negativo de la fotografía. En cambio, en un sentido riguroso y científico, aquí lo entenderemos como la satisfacción de una de las necesidades humanas básicas en su relación con otros humanos, el positivo de la fotografía. Usaremos la palabra “inseguridad ciudadana” para referirnos al negativo, a los factores individuales y sociales, comportamientos, infracciones, delitos, y crímenes que atentan o ponen en riesgo a la seguridad.

Si existe una íntima relación entre seguridad ciudadana y la intervención sobre la seguridad o inseguridad ciudadana es porque las necesidades de diferentes tipos de intervención sobre un contexto social han condicionado mucho el análisis y descripción de la seguridad ciudadana per sé. Por eso, y con el ánimo de abordar aquí este campo de forma rigurosa, procuraremos separar ambos conceptos.

Definir el concepto de seguridad ciudadana implica tener en cuenta su diversidad, incluso en la forma de entenderla en los diferentes países. En Francia, por ejemplo, se sigue usando el término “orden público”, que en España es rechazado debido a la dictadura de Franco (Brotat i Jubert. 2011). En España y Portugal se usa el término seguridad ciudadana, mientras que en países de Latinoamérica se utiliza el término de “seguridad pública”, y en países como Brasil o Chile donde el concepto abarca campos como el de

los derechos humanos (p.ej., Instituto Sou Da Paz, 2010; Tudela, 2011). Por ejemplo, Izu (1998) define la seguridad ciudadana como aquella “actividad de los poderes públicos y de los particulares, en función de colaboración con los primeros, dirigida a la protección de personas y bienes frente a posibles agresiones violentas producidas tanto por actos humanos como por fuerzas naturales o hechos accidentales, y comprendiendo medidas de prevención, de aminoración y de reparación de los daños. Una parte fundamental de la seguridad ciudadana consiste en mantener el orden público material, condición indispensable de aquélla” (p. 20)(un análisis más detallado se puede encontrar en Gandarillas y Gómez, 2014). Es importante tener en cuenta las variaciones terminológicas a la hora de realizar estudios comparativos como este.

En este estudio entenderemos la seguridad ciudadana como **la preservación de los derechos de las personas en su medio social y de convivencia**, diferenciándola de los servicios o cuerpos de seguridad ciudadana. Consideramos dentro de este estudio los fenómenos de inseguridad que suponen una vulneración no fortuita ni accidental, sino intencionada, consciente y voluntaria, de los derechos de una o varias personas por la acción de otras personas dentro de su entorno físico. De igual forma abordaremos las acciones positivas que generan o promueven la seguridad ciudadana, como es el comportamiento prosocial o protector de los miembros de una comunidad o barrio.

### **1.2.2. El estado de la seguridad ciudadana a través de la historia**

Un análisis comparativo sobre el estado de la seguridad ciudadana requiere el uso de dimensiones y criterios basados en tipos y concepciones de la seguridad y el delito significativos a lo largo de la historia y comunes en una gran mayoría de países, debido a la variabilidad en concepciones sobre seguridad ciudadana y tipos de delitos. Así, los niveles de gravedad, la intencionalidad y la voluntad de infringir son criterios que se han tenido en cuenta a lo largo de los tiempos. Es bastante universal que no se contemple la misma gravedad de inseguridad si el acto es percibido como accidental o forzado frente a intencional y voluntario (Farrel, 2005; Monteiro, 2009). En cuanto a la seguridad ciudadana considerada en sentido positivo encontramos diferentes criterios de valoración como los niveles y tipos de apoyo y confianza social, de comportamiento prosocial y altruista, de ayuda mutua, o de protección, que también están presentes en todas las sociedades y épocas y son normalmente recompensados (Da Silva, 2008; Gómez y Gaviria, 2007; Mooney y Neal, 2009)(un análisis más detallado sobre los criterios de seguridad e inseguridad ciudadana en Gandarillas y Gómez, 2014).

Un análisis histórico sobre la seguridad ciudadana nos permite observar la variación en la concepción, tanto de la seguridad como de la inseguridad ciudadana. Así, en el Paleolítico la sensación de inseguridad tenía que ver con el ataque a la integridad física o la pérdida de estatus para tener acceso a los recursos. En el Neolítico la sensación de inseguridad se extendió al miedo a la pérdida de los bienes patrimoniales o recursos existentes. La necesidad de inhibición individual y grupal frente a unos recursos alimenticios presentes, disponibles, y almacenados, hace ampliar el sentido de inseguridad y

las normas de seguridad y convivencia, que se irán sofisticando conforme se desarrollan funciones sociales relacionadas con la gestión y procesamiento de los recursos naturales y alimenticios. (Levi-Strauss, 1958; Viola, 2000). En la Edad Antigua (siglos V a.C. a II d.C.), durante la expansión de los imperios y la migración del campo a las ciudades el riesgo de comisión de diferentes tipos de infracciones y delitos debía de ser de complicada adaptación para las personas venidas de contextos tribales (López, 2011). La Edad Media (S. V a XV d.C.) supuso un regreso a modelos tribales y comunitarios; en la Península Ibérica se establecieron los Concejos Abiertos (Aedo, Diego, García y Moreno, 1991). En esta época, a sociedad vuelve a una organización social comunitaria que permite, a través de un trabajo más diversificado en la obtención y producción de los recursos por parte de las familias, grupos, y comunidad, una mayor autosuficiencia, adaptación sostenible al entorno, y manejo integral de estos recursos (González, 2006; Palomero y García, 2003). Durante los siglos XV y XVI, en los tiempos de los Reyes Católicos y de la Inquisición estaban tipificados como delitos la apostasía (pertenercer a credos como el judaísmo, islamismo, protestantismo...), las “proposiciones” (heréticas, malsonantes, cismáticas, impías, temerarias, injuriosas o blasfemias...), la bigamia, o las supersticiones (Kamen, 1999). Los siglos XIX Y XX estuvieron marcados por una mayor complejidad de la seguridad y la inseguridad ciudadana; son los barrios más pobres, con menos recursos, y más vulnerables, los más proclives a la inseguridad ciudadana (García-Pablos, 2007, 2009; Luiz, 2008). En este último período aumenta la taxonomía del delito y surgen algunos cambios sobre lo que es considerado delito (Cruz, 1986; Maldonado, 1997). De esta forma, en el S. XX el concepto de seguridad ciudadana pasa a basarse en la protección de los derechos humanos y civiles (Brotat i Jubert, 2011).

Mientras que en Europa los avances en la mejora de la seguridad ciudadana se van viendo con la implantación real de legislación y servicios públicos protectores, la mejora de las condiciones de calidad de vida y de arraigo de los barrios marginales, y la reducción de las diferencias sociales y de los derechos de las clases más desfavorecidas, en el continente americano parecían existir mayores dificultades para reducir la inseguridad debido a factores como inexistencia de redes de apoyo social arraigadas, grandes diferencias y segregaciones sociales en los mismos espacios, la preponderancia de ideologías que confían en la capacidad de las comunidades para organizarse y solucionar sus problemas (Arriagada y Godoy, 2000; Pérez, Pérez, Antolinez, Cabrera y Peligero, 2010).

En la mayoría de los países la intolerancia a la mayoría de los delitos más universales (vulneración de la integridad física, moral o patrimonial de las personas) aumenta, mientras que la tolerancia a delitos que no suponen un daño a otras personas también crece (Monteiro, 2009; Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004).

Una descripción más detallada de la historia de la seguridad ciudadana puede encontrarse en Gendarillas y Gómez (2014).

### **1.2.3. El estado de la seguridad ciudadana en la sociedad actual**

Una descripción más detallada de esta sección se puede encontrar en Gандarillas y Gómez (2014).

Una comparativa internacional sobre el estado de la seguridad ciudadana requiere un análisis de los datos en base a unos parámetros como: La tipología delictiva; el nivel de regulación legislativa y de implantación normativa; el método y la eficacia en la medición y registro de los datos; y el tamaño social de los indicadores o medidas de seguridad o inseguridad. Tenemos en cuenta estos parámetros al seleccionar los indicadores del estado tanto de la inseguridad como de la seguridad ciudadana.

#### **1.2.3.1. Indicadores de inseguridad ciudadana**

El Programa de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (UN-Habitat, 2007), nos habla que en el periodo entre 1980 y 2000, el número total de delitos registrados anualmente aumentó de 2300 a 3000 delitos por cada 100,000. En los últimos 5 años de esa medición el 60 por ciento de la población urbana había sufrido algún tipo de delito. Esta tendencia, matiza, no se reproduce en todas las regiones del Mundo, con Norte América y Europa Occidental viendo reducidas sus tasas de delincuencia mientras que América Latina, el Caribe, el Este de Europa, y África han visto aumentar su delincuencia registrada (un análisis más detallado en Gандarillas y Gómez, 2014).

Ante estos datos hay que tener en cuenta a la hora de realizar análisis comparativos, que la escala comparativa es muy significativa. Podemos encontrar más diferencias dentro de una pequeña región o una ciudad, e incluso dentro de un barrio, que entre países. También las características sociales de infractores y víctimas varía en edades, género, y niveles de re-incidencia (EFUS, 2007; Summers, 2009; Waller, 2006). También debemos de tener en cuenta finalmente que tanto la tipología imputable hoy en día como las características de cada tipo han aumentado en complejidad y diversidad. Esta diversidad disminuye si controlamos variables sociales y económicas (Maquieira, y Priegue, 2008).

#### **1.2.3.2. Indicadores positivos de seguridad ciudadana**

La seguridad ciudadana, además de ausencia de delito, lo entendemos como “comisión” de protección, apoyo, convivencia, participación prosocial, organización y colaboración colectiva y comunitaria. El interés y estudio de estas características positivas de seguridad ha sido tradicionalmente bajo, por lo que existen pocos datos empíricos. Debido a ello y a su gran importancia, procederemos aquí a subrayar especialmente algunos de ellos, distinguiéndolos entre recursos formales y recursos informales.

- La protección y el apoyo del entorno familiar y social. Diferentes estudios muestran que lugares con altos comportamientos de protección y apoyo natural entre vecinos o con desconocidos, y de percepción de protección que los vecinos o residentes tienen de miembros de su entorno familiar, social o del barrio, muestran una mejor seguridad y su percepción en el barrio. Algunos indicadores como

hasta qué punto se sienten protegidos los ciudadanos, por cuántas personas, hasta qué punto un edificio, barrio, o comunidad es protectora, pueden señalar el nivel de seguridad natural de que disponen los miembros de una comunidad (Eck, 2005; Montero, 1998; Lemgruber, Musumeci, y Cano, 2003; Scandroglio, López, y San José, 2008; Soria, 2006b)

- El espacio y el medio físico. La personalización de nuestros espacios, afectará a nuestra auto-estima, a nuestra confianza, a nuestras posibilidades de desarrollo personal, y a la percepción de logro y auto-realización (Javaloy y Vidal, 2007). La relación que las personas establecen con su territorio tiene funciones de reconocimiento, significación, expresión, cambio y defensa de la persona (Gelli, Mannarini, y Bonifazi, 2004). Henry Shaftoe (2008), en un estudio comparativo internacional, concluye que podemos hacer mucho para que los espacios físicos sean acogedores y promuevan la convivencia desde enfoques de inclusividad como medio de promoción de la seguridad y la convivencia, la prevención de la inseguridad, y el valor democrático de los espacios públicos, que sean de verdad para todos.
- La participación ciudadana en seguridad y convivencia. Montero (2004) señala algunos de los beneficios de la participación ciudadana: reúne simultáneamente enseñanza y aprendizaje, todos aportan y reciben, tiene efectos socializantes, de concienciación, de colaboración y solidaridad, moviliza recursos, mejora la comunicación horizontal, intercambia y genera conocimientos, permite la reflexión conjunta, desarrolla compromiso, fortalece la comunidad, introduce diversidad, diálogo, e inclusión. Cuando hay participación ciudadana se produce un mayor sentido de apoyo y cooperación comunitaria, una reducción de su percepción de vulnerabilidad al sentirse que están haciendo algo para resolver el problema, y un mayor “empoderamiento” colectivo (Clarke, 2009; Cordner, 2010; Hughes, 2009; Scandroglio, López, y San José, 2008). Es importante tener en cuenta el mayor o menor grado de participación de los ciudadanos en acciones comunitarias relacionadas con la seguridad ciudadana (Kelling, 2005; Metropolitan Police Authority and Metropolitan Police Service, 2006; Mooney y Neal, 2009).
- Las redes sociales de apoyo y protección. Diferentes estudios indican que lugares con los lazos sociales mayores en número e intensidad muestran menos miedo al delito y mayor eficacia colectiva percibida para afrontar la inseguridad y prevenir el comportamiento delictivo (Gibson, Zhao, Lovrich, y Gaffney, 2002; Taylor, 2002; Scandroglio, López, y San José, 2008). El apoyo social es una de las fuentes principales de bienestar social y psicológico (López-Cabanas y Chacón, 1999). Gonçalves y Montero (2003) destacan las consecuencias positivas del apoyo social tales como mejora en la afectividad, la integración social, el respeto y la inclusión de la diversidad, en la participación y fortalecimiento social, la creatividad y la innovación, la solución constructiva de conflictos, entre otras. La

realización de mapas o redes sociales de seguridad comunitaria permitirá conocer los puntos fuertes y débiles de la comunidad (Montero, 1998; Mooney y Neal, 2009).

- Liderazgos comunitarios y grupos. Barrios o comunidades con liderazgos informales colaborativos, prosociales, integradores, e inclusivos muestran una mejor seguridad y convivencia (Frank y Smith, 1999; Scandroglio, López, y San José, 2008; UN-Habitat, 2008). Resulta de gran importancia valorar y trabajar con los líderes comunitarios que tienen una gran influencia no formal en el barrio (Gonçalves, 2008). Indicadores de seguridad son también el número y función de estos grupos, y su relación, ya sea positiva o impositiva, en los ámbitos de protección y seguridad con el resto de la comunidad (Montero, 1998; Mooney y Neal, 2009; Scandroglio, López, y San José, 2008).
- El grado de importancia de la presencia de valores de comportamiento cívico. La práctica de valores de convivencia, prosociales, altruistas, dentro de comunidades con alta diversidad social son factores e indicadores que promueven la seguridad y la convivencia dentro de una comunidad, independientemente de cuán diversos sean esos valores (Montero, 1998; Mooney y Neal, 2009; Rodríguez, Assmar y Jablanski, 2006).
- El comportamiento prosocial, altruista y cívico. Existen numerosos estudios sobre las causas y consecuencias del comportamiento pro-social y altruista (Dávila y Chacón, 2004; Gómez y Gaviria, 2007; Gómez y Navas, 2008; Martín, Vega, Paterna, y Sánchez, 2004; Palacios, 2008). Algunos autores sitúan estos factores motivadores en el aprendizaje, en los sentimientos altruistas o en los ideales o valores sociales o personales. El nivel de calidad del cuidado de los elementos de un jardín público, un estanque, una fuente, o una esquina de la calle son indicadores de comportamiento cívico y de seguridad ciudadana (Rodríguez, Assmar y Jablanski, 2006).
- Las actividades comunitarias. Actividades realizadas colectivamente y de forma abierta por los vecinos de un barrio son indicadores de un barrio más seguro, de convivencia, de mayor comunicación, apoyo, protección mutua, y con recursos para afrontar mejor los problemas (Castellá, Appel, Biehl, y Zandonai, 2008) (un análisis más detallado en Gandarillas y Gómez, 2014).
- El contacto, la comunicación, la integración comunitaria y territorial, el capital social y comunitario. Estos son indicadores de cómo se relacionan los diferentes grupos entre sí, de cómo las personas conocen su barrio o comunidad, de cómo se relacionan con los diferentes elementos significativos, es decir, del grado de integración territorial de las personas sobre su entorno, que también son información sobre el grado de integración social (Montero, 1998; Mooney y Neal, 2009). La integración social aparece asociada a otras características positivas de la comunidad, como el capital social, el sentido de comunidad, las redes de apoyo social, y la auto-eficacia colectiva percibida, para reducir el miedo, la inseguridad y la delincuencia (Bowles y Gintis, 2002; Cochrane y Newman, 2009; Gibson, C., Zhao,

J., Lovrich, N., y Gaffney, 2002; Montero, 2004; Scandroglio, López, y San José, 2008) frente a su ausencia y desorganización comunitaria, que explica en parte el desarrollo de la delincuencia (Kubrin y Weitzer, 2003).

- La organización y cohesión social, entendida como la capacidad de la comunidad local para organizarse y cohesionarse ante los problemas dice mucho de su nivel de seguridad ciudadana (Cochrane y Newman, 2009; Xu, Fiedler, y Flaming, 2005; Scandroglio, López, y San José, 2008).
- El nivel de empoderamiento y fortaleza comunitaria. Es la capacidad activa de la comunidad por lograr de forma conjunta solucionar sus problemas dinamizando sus propios recursos (Chacón y García, 1998; Gonçalvez, 2008; Sánchez, 2002; Scandroglio, López, y San José, 2008).
- La implicación y el compromiso comunitario. Esto puede reflejarse a través de buenos canales de comunicación entre la comunidad y los diferentes servicios a la comunidad, la participación directa con la seguridad y la justicia, la participación en la gobernanza comunitaria, la construcción activa de una confianza y respeto mutuo, la participación en la rendición de cuentas y responsabilidad mutua entre policía, comunidad diversa y servicios públicos (Cochrane y Newman, 2009; Clements, 2008; Powell, 2011)
- Medios y órganos de organización y gobernanza comunitaria ante problemas de inseguridad. El conjunto de organizaciones comunitarias formales e informales y su imbricación con los organismos públicos y privados tienen que ver con el nivel de gobernanza comunitaria, clave en su relación con la seguridad del barrio (Boutellier y Van Steden, 2011; Cochrane y Newman, 2009; Cooper, Bryer, y Neek, 2006; Diamond y Weiss, 2009; Montero, 1998).
- Procesos y medios naturales y comunitarios de tratamiento y promoción de la justicia a nivel comunitario. Aquí debemos tener en cuenta hasta qué punto se prioriza en la comunidad el trato como personas sobre el trato como miembros de categorías sociales, la ausencia de discriminaciones entre personas por motivo de inferencias prejuicadas o atribuciones preconcebidas por adscripción a colectivos sociales diferentes (Rodríguez, Assmar y Jablanski, 2006; Scandroglio, López, y San José, 2008).
- El cuidado de espacios comunes y públicos. El cuidado de los espacios públicos y comunes transmite seguridad y vecindad de calidad (Rodríguez, Assmar y Jablanski, 2006).
- La acción de cuidadores, protectores, e interlocutores de individuos y grupos vulnerables y en riesgo. Esto está constituido por cuidados informales de familiares, amistades, y vecinos de personas vulnerables, lo que representa una base de seguridad para la sociedad (Hughes, 2009; Montero, 1998; Mooney y Neal, 2009).
- La eficacia comunitaria y defensión colectiva percibidas. Los indicadores que debemos tener en cuenta aquí son los de la propia percepción de los miembros

de la comunidad de hasta qué punto puede conseguir resolver o que se resuelvan los problemas de su comunidad, es decir, su eficacia comunitaria percibida (Gonçalves, 2008; Scandroglio, López, y San José, 2008).

- El sentimiento positivo de orgullo, pertenencia e identidad con la comunidad. Indicadores de este aspecto son la percepción de los vecinos de que su barrio tiene unas características propias, significativas y diferenciadas, con sentimientos positivos sobre estas características, y su nivel de identificación positiva (Montero, 1998; Mooney y Neal, 2009).
- El buen conocimiento de la comunidad por sus miembros. Indicadores positivos aquí son el número y nivel de conocimiento de las personas sobre otras personas en el edificio y barrio (Montero, 1998; Mooney y Neal, 2009).
- La diversidad social y la identidad diversa. Una diversidad de atributos de la identidad compartida entre miembros de diferentes grupos reduce los procesos de discriminación. Identidades solapadas, intersecciones, o la percepción de una riqueza de características propias de la persona en comparación con los miembros del propio grupo o de características del otro en relación a su propio grupo serán factores protectores de conflictos, abusos, abandonos, o violencia (Gómez y Navas, 2008; Lott, 2010).
- El capital social para la seguridad y la convivencia. Indicadores de seguridad son el número y calidad prosocial de liderazgos, grupos, redes sociales y posibilidades de organización comunitaria que pueden ser fortalecidos para potenciar la seguridad ciudadana del barrio (Boutellier y Van Steden, 2011; Montero, 1998; Mooney y Neal, 2009; Scandroglio, López, y San José, 2008).

A pesar de la dificultad de realizar estudios comparativos de carácter cuantitativo sobre los indicadores positivos de seguridad ciudadana, disponemos de resultados cualitativos extraídos de estudios realizados y disponibles en la literatura (Casey, 2008) que nos sugieren una doble tendencia:

1. Disminución en los países industriales y postindustriales de la participación ciudadana en general en los asuntos del barrio (Brown y Keast, 2003). Esto parece ser debido a dos razones: el aumento del individualismo, y la transferencia de sus problemas a las administraciones públicas en un estado de derecho. Esta tendencia parece acentuarse en las ciudades, al contrario que en países pobres y en zonas rurales (Sangant y Shaw, 2010).
2. Otros autores (Cooper, Bryer y Neek, 2006) señalan que por el contrario, si se está produciendo una mayor participación de la sociedad y por ende de los barrios en la vida pública, con una mayor implicación en la promoción del comportamiento cívico y una mayor intolerancia expresa a las manifestaciones de impunidad y de la vulneración de los derechos de otros ciudadanos. Todo esto facilitado por el surgimiento de movimientos locales y comunitarios y la alta participación a través de las nuevas tecnologías de la comunicación.

### **1.3. Retos actuales y futuros de la situación de la seguridad ciudadana**

Es cuando integramos el “negativo” con el “positivo” que podemos observar la fotografía completa de la seguridad ciudadana, con principales tendencias y retos como:

- Existen grandes diferencias en los indicadores de inseguridad no solo entre países, también y sobre todo entre ciudades de un país, y entre tipos de territorios y geografías a nivel local.
- Por regla general, se presenta más inseguridad en los contextos de crecimiento urbano desordenado y con urbanización informal.
- Podemos observar que los contextos sociales con alta seguridad ciudadana muestran características relacionadas con estructuras y procesos sociales con gran fortaleza y organización de su capital y diversidad comunitaria. Contextos urbanos en desarrollo, pero con características comunitarias, no muestran necesariamente alta inseguridad (Bodson et al, 2008).
- En contextos sociales comunitarios tienen lugar otros tipos de inseguridad como discriminaciones, agresiones de baja intensidad pero continuas, amenazas, abandono afectivo y físico, etc.

**Nuevos fenómenos sociales con impacto en la seguridad ciudadana.** Los cambios culturales, sociales, psicológicos que están afectando la seguridad ciudadana, parecen estar produciendo los siguientes fenómenos:

- Aumento exponencial de la población flotante de nuestras ciudades.
- Incremento en el uso de las Nuevas Tecnologías de la Comunicación y la Información, con los riesgos de exclusión social de los colectivos marginados tecnológicamente, la oportunidad de comunicación simultánea entre grupos para acciones que supongan infracción o violencia, y los delitos a través de medios telemáticos o ciberdelincuencia (Clarke, 2009).

## **2. Fundamentos teóricos sobre seguridad ciudadana y sociedad diversa**

A continuación presentaremos resumidamente los principales modelos y paradigmas que explican la ocurrencia de la inseguridad y los factores que la afectan para, posteriormente delimitar nuestro propio modelo. En Gendarillas y Gómez (2014) se puede encontrar un desarrollo de esta sección.

### **2.1. Teorías y conceptos sobre seguridad ciudadana**

El concepto de seguridad ciudadana ha ido evolucionando en los países occidentales desde concepciones muy relacionadas con el orden público en entornos urbanos. Los conceptos actuales realmente se apoyan en los previos, como si de estratos sedimentarios se trataran, y así los anteriores no desaparecen, sino que si escarbamos los encontraremos en sustratos inferiores, que sostienen en buena parte a los actuales. El concepto se complica dado que ha evolucionado también desde los objetivos y práctica que han guiado históricamente la formación y desarrollo de los cuerpos de orden y seguridad pública. Por ello, se confunde con facilidad el concepto de seguridad ciudadana con el concepto de acción o intervención sobre la inseguridad ciudadana. Así, si queremos elaborar un modelo explicativo de las dinámicas sociales que desarrollan los procesos y estructuras de seguridad ciudadana en un territorio dado para saber cómo y en qué debemos de intervenir para mejorarla, tendremos necesariamente que separar ambos conceptos (seguridad ciudadana y servicios o cuerpos de seguridad ciudadana), en su evolución histórica y en la actualidad, analizando cómo se adaptan hoy en día a fenómenos como el de diversidad social.

#### **2.1.1. Evolución histórica de las teorías y concepciones sobre seguridad ciudadana**

García-Pablos (2009) encuentra que antes del S. XIX existen dos tendencias explicativas del delito:

- Teorías ideológicas y racionalistas: se basan en la existencia de principios morales absolutos por encima de las diferentes naturalezas y contextos humanos. Ejemplos de estas teorías son:
  - Tomás Moro ya encontraba que la ocurrencia de delito obedece a diversos factores (sociales, económicos, etc).
  - J.J. Rousseau (1712-1778) considera que es la sociedad la responsable de que el ser humano se desvíe de su naturaleza buena.
  - T. Hobbes (1588-1679). El delito se produce por motivos egoístas y oportunistas del delincuente.

- La Escuela Clásica centra su atención en el hecho delictivo y el libre albedrío del que delinque, al igual que en las diferencias individuales a la hora de hacer los razonamientos del que delinque y el que no, y en las circunstancias de la situación del delito.
- Teorías empiricistas y positivistas: estas teorías se centran más en características de constitución, personalidad y tipo de conducta del delincuente.
  - Fisionomía: estudia la relación entre las características corporales y las tendencias criminales.
  - Frenología: describe la relación entre las formas del cráneo, la personalidad, y la predisposición a ciertos crímenes. Las causas del crimen son debidas a malformaciones y disfunciones cerebrales.
  - Psiquiatría: considera que las personas que cometen crímenes tienen alguna enfermedad mental; equipara el crimen con la locura.
  - Antropología: el delincuente es una persona que se encuentra en un estadio de evolución poco evolucionado.
  - Positivismo criminológico: Tiende a centrarse en los factores que hay en el delincuente, bien en aquellos de su naturaleza biológica o su naturaleza social.
- A lo largo del S.XIX surgen las teorías intermedias como la Escuela Francesa y Lyon, que encuentra el delito como resultado de la combinación entre herencia y entorno social, y las Escuelas Eclécticas que explican el delito por la combinación entre la idiosincrasia del infractor y las circunstancias del delito.

### 2.1.2. Las teorías en la actualidad

Las teorías actuales también se centran en el delito y en su explicación a partir de la conducta de la persona que comete el delito. García-Pablos (2007, 2009) realiza la siguiente taxonomía de teorías:

- Criminología clásica y neoclásica: se centran en el acto delictivo, y en el libre albedrío de las personas para decidir sobre una situación. Entienden la conducta delictiva como el resultado del razonamiento utilitario sobre costes y beneficios, oportunidades y riesgos, del análisis de un cambio en una situación determinada. Dentro de estas corrientes se distinguen:
  - La Escuela Neoclásica: se enfoca en la racionalidad radical del comportamiento humano.
  - Teoría de las Actividades Rutinarias: resalta la percepción de oportunidad en la comisión de un delito.
  - Teorías espaciales: centran su atención en la configuración del entorno físico.
- Modelos positivistas: atribuyen el comportamiento criminal a factores biológicos, psicológicos, y sociales:

- Las escuelas que se centran en los factores biológicos del comportamiento criminal son la antropometría, la biotopología, la endocrinología, la genética, la neurofisiología y psicofisiología, la sociobiología y las teorías psico-bio-sociales.
- Las escuelas que se centran en los factores psicológicos son la psicología clínica y la psiquiatría, la psicología social y la psicología evolutiva. Cada una de ellas más o menos centrada en corrientes como el conductismo, el cognitivismo, el psicoanálisis o el aprendizaje social.
- Los factores sociológicos son explicados por la sociología criminal, la Escuela de Chicago, las teorías ambientales y situacionales, las teorías estructurales, el modelo interaccionista, las teorías del conflicto, las teorías del control, los enfoques culturales y subculturales y los enfoques plurifactoriales.
- Los modelos combinados incluyen en su análisis los factores biológicos, psicológicos y sociológicos. Dentro de estos modelos se incluyen los modelos integrados, que son explicados a través de las teorías multifactoriales (incluyen variables sociales, psicológicas, económicas, como la de desorganización y la tensión social, del control, aprendizaje, conflicto social, de la elección racional y de los rasgos de personalidad), la teoría de los rasgos latentes (incluyen variables que predisponen al individuo a cometer el delito), la teoría del curso de la vida (los factores que influyen varían a lo largo de la vida) y el modelo integrado de Elliot (explica los factores que ligan a la persona con los grupos desviados). Igualmente se incluyen los modelos eclécticos que combinan teorías como la del patrón delictivo.
- Los modelos dinámicos se enfocan en el estudio del desarrollo de la persona a través de las etapas de la vida, y cómo puede generar y desarrollar el comportamiento delictivo. Algunos de estos modelos son los de carreras criminales, o la criminología del desarrollo.

Herrero (2007) realiza una taxonomía en la que incluye las teorías psicobiológicas, psicomorales, psicosociales o de criminología interaccionista y la teoría de etiquetado social. Clemente (1995) hace referencia a las teorías de a patología social, la desorganización social, la teoría del etiquetado social, el conflicto de valores, la desviación social, y la teoría de la burocracia.

Redondo y Pueyo (2007) resumen las principales corrientes explicativas de la delincuencia en las siguientes afirmaciones de cada corriente:

- La delincuencia se aprende;
- Existen rasgos y características de la persona que predisponen al delito;
- Los delitos son el resultado de reacciones a vivencias estresantes;
- La implicación en actividades delictivas resultan de una ruptura con los vínculos sociales;

- El delito proviene de una carrera delictiva relacionada con el desarrollo del individuo.

Ching-Céspedes (2002) distingue la Teoría de la desorganización social y la Escuela de Chicago; asociación diferencial y conductismo; teorías subculturales; teorías de la personalidad (Eysenck); teorías sobre la ansiedad (teorías de la frustración) (Trasler), teorías de anomia y desviación social; reflexología criminal (teorías conductistas), y teoría holística conductual y aprendizaje. Cullen y Agnew (2002) agrupan a los autores y teorías en: clásica, positivista, de rasgos individuales, de desorganización social, de aprendizaje social, de subculturas, de asociación diferencial, de anomia, de presión (estrés o tensión), de control social, de elección racional y disuasión, de actividades rutinarias y ambientales, de etiquetado, teoría crítica (las desigualdades del capitalismo como fuentes criminógenas), teorías pacifistas (el crimen es en parte resultado de una percepción de injusticia, no sirve la “guerra al crimen”), conservadoras y de valores morales, feministas, de desarrollo vital y evolutivas, e integradas. Akers y Sellers (2004) proponen diez grandes categorías de teorías criminológicas: Teorías sobre elección racional y disuasión teorías biológicas, teorías psicológicas, teorías de aprendizaje social, de control y vínculo social, de etiquetado, de tensión, anomia y desorganización social, teoría del conflicto, teorías críticas y marxistas, y teorías feministas.

Del anterior análisis teórico extraemos las siguientes conclusiones:

1. En líneas generales, las teorías se enmarcan en tres dimensiones principales:
  - Dimensión individuo-sociedad.
  - Dimensión biología-aprendizaje.
  - Dimensión estable (interna) - contingente (externa).
2. La criminología continúa siendo la base teórica de la seguridad ciudadana en la actualidad.
3. Las diferentes teorías estudian diferentes partes de un mismo objeto de estudio, por lo que no son excluyentes sino complementarias.
4. La dependencia teórica de la seguridad ciudadana al campo de la criminología implica seguirla estudiando desde la “inseguridad por comisión”, es decir, reducirla a la lucha y prevención del delito. Por esto es necesario resaltar la importancia de estudiar los factores positivos de la seguridad ciudadana que desde otros campos disciplinarios han destacado, tales como la integración social, el capital social, los recursos informales, el “empowerment” y desarrollo comunitario, la gobernanza, o la cohesión social

Viendo las diferentes clasificaciones, observamos importantes diferencias en los marcos de ordenación de teorías, debido en parte a cierta disgregación teórica. Esta división puede obedecer a posicionamientos y visiones reduccionistas y deterministas históricas. Delineamos al menos 3 dimensiones fundamentales de posicionamiento de las teorías (representados en **Gráfico 2.1.2**), en relación en dónde coloca la teoría la responsabilidad o causa de la conducta, con los siguientes polos en cada una:

- Dimensión individuo-sociedad. Por un lado tenemos teorías que entienden que el problema está en el individuo o grupo (teorías de personalidad, subculturas, de desarrollo vital, de la tensión, conductistas, de asociación diferencial; por otro lado tenemos teorías que muestran a la sociedad como responsable del delito (por ejemplo, teoría del conflicto, teoría crítica, de etiquetado, de desorganización social).
- Dimensión biología-aprendizaje. Por un lado tenemos teorías que muestran las causas constitucionales o heredadas (por ejemplos, las teorías genéticas y endocrinológicas) y por otro lado aquellas teorías que lo explican todo por el entorno o medio ambiente de la persona (teorías de aprendizaje social, teorías de etiquetado, o de asociación diferencial)
- Dimensión estable (internal) – contingente (externa). Por un lado el delito supone una serie de elementos estables internos sociales o de la persona (por ejemplo, con teorías de rasgos del individuo, estructurales sociales, de conflicto social, de desorganización social), y por otro lado los problemas se definen por el contexto coyuntural (teorías situacionales, de razonamiento lógico).

Estas coordinadas que nos sirven para ordenar las teorías, nos permiten observar que muchas de estas diferencias entre teorías responden a una trayectoria histórica sobre dónde sitúa cada corriente la responsabilidad del delito (¿aspectos estables o inalterables del individuo o de la sociedad? ;En aspectos que dependen de la libertad del individuo o de una sociedad?). Esto en buena medida refleja posicionamientos y valores morales e ideológicos y disciplinares propios de la evolución histórica de diferentes paradigmas y corrientes de pensamiento que tienen como consecuencia elaboraciones teóricas con sesgos reduccionistas y deterministas. Vemos que afortunadamente que estos reduccionismos están disminuyendo a través de un esfuerzo integrador teórico.

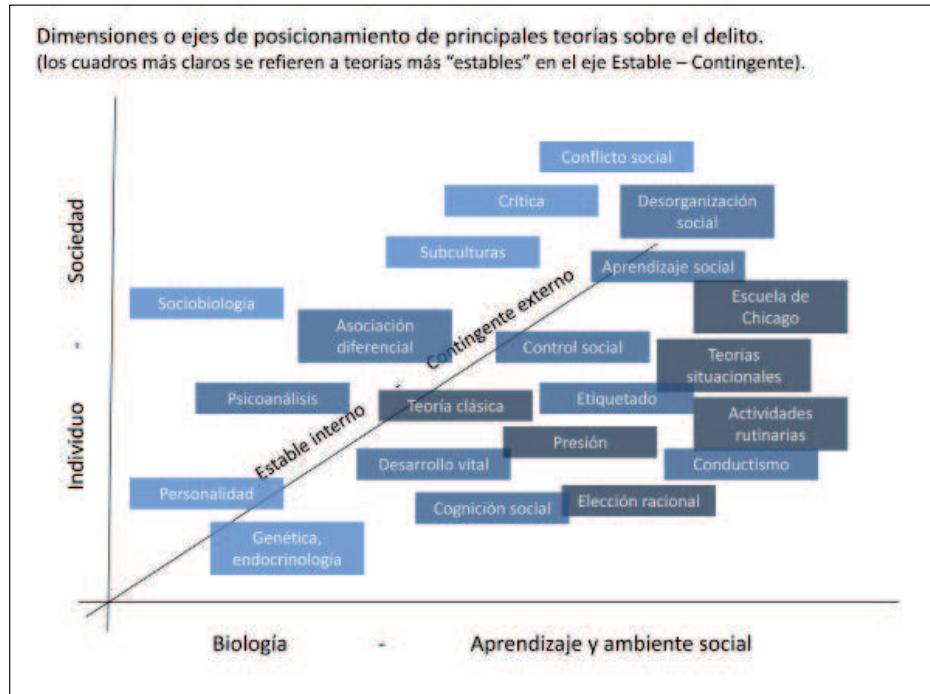


Gráfico 2.1.2.

## 2.2. Teorías y conceptos sobre la sociedad diversa

Los conceptos relacionados con la diversidad social irrumpen en una época en la que se producen dos fenómenos sociales:

- La profundización en el estado de derecho en la mayoría de los países occidentales.
- Generalización de los modelos ideales de ciudadano basados en valores individuales, que prestan atención a las características distintivas y peculiares de cada persona, y la búsqueda de la excelencia consistente en marcar diferencias con el resto de la sociedad.

A continuación presentamos algunos de estos conceptos:

- Diversidad social. Se refiere a la riqueza de atributos o características entre los elementos de un conjunto o sistema social. Se relaciona con la heterogeneidad, la pluralidad o la diferencia. Puede existir todo un amplio rango de atributos que definan los niveles de diversidad (edad, género, origen, cultura, ideología, saberes, conocimientos, habilidades, limitaciones, incapacidades, roles sociales, creencias, actitudes, ideologías, valores, niveles económicos )(Clements, 2008; Lott, 2010).

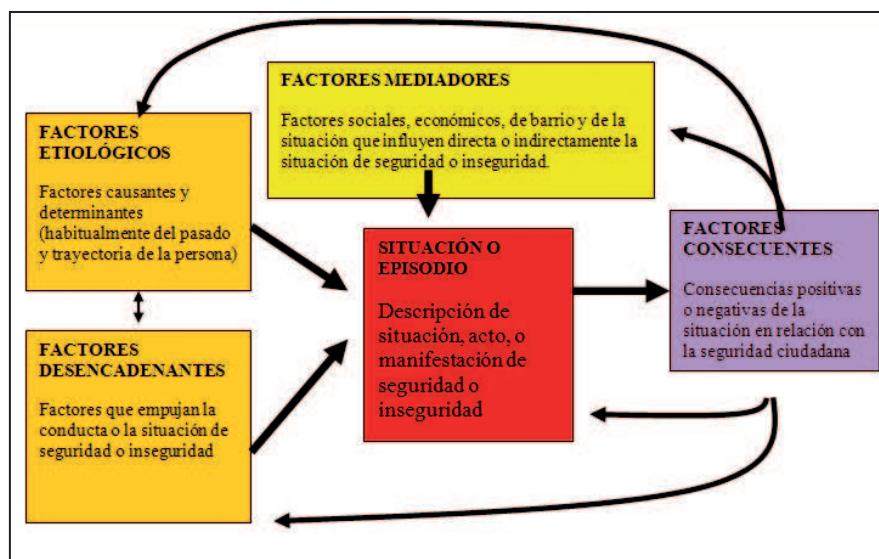
- Complejidad social. Riqueza en los tipos de relaciones, comportamientos, y manifestaciones sociales en un territorio o comunidad determinada.
- Integración social. Es la combinación óptima entre la participación mutua de individuos, grupos, o colectivos y el respeto por las diferencias y los límites de cada uno. Es diferente de procesos de segregación, asimilación o marginación (Berry, 1997).
- Identidad diversa. Es la adscripción por parte de una persona o grupo a una rica serie de atributos o categorías sociales compartidos por diversos grupos o colectivos. Una identidad rica y heterogénea es un factor positivo de desarrollo sano y fuerte de la identidad social de una persona, por poder contar con una rica caracterización de su yo. La identidad diversa en una persona, grupo, colectivo, o comunidad funciona con similares cualidades que la diversidad ecológica en un ecosistema, en donde cuando se debilita un elemento (léase atributo o característica identitaria), el re-equilibrio del resto de los elementos podrá compensarlo.
- Comunidad. Crawford (1999) define diferentes conceptos de comunidad: la comunidad como conjunto de actitudes (que engloba significados no tangibles, como el “sentido de comunidad”, o la “identidad comunitaria”); comunidad como lugar; comunidad como conjunto social homogéneo; como auto-defensa frente al de fuera; como espacio público (frente a espacio individual privado); como priorización del orden moral; como recurso.
- Polarización social. Es el proceso por el cual se separan y aglomeran atributos comparativos y mutuamente excluyentes en torno a dos o más polos que definen a grupos sociales con identidades únicas. Estos atributos pueden ser bien características que definen al grupo o bien creencias, posicionamientos, o actos que los diferencian.
- Inclusividad. Consiste en incluir a todo tipo de persona, grupo, o colectivo, en particular a aquellos más vulnerables, en riesgo, invisibilizados, distantes, o con menos recursos, en un servicio, proyecto o programa de la comunidad.
- Extensividad. Es la capacidad para llegar a todo el conjunto de los ciudadanos de un territorio o comunidad.
- Integralidad. Consiste en articular adecuadamente los diferentes elementos y recursos sociales formales e informales para conseguir sinergias y vertebrar una comunidad como un todo. Las estrategias integrales no suponen necesariamente abordar toda la comunidad de forma exhaustiva y completa con extensividad e inclusividad, pero buscan facilitarlas, impulsando “gestalts” comunitarias (en el que el todo es más que la suma de las partes).

## 2.3. Un marco integrador de teorías sobre seguridad ciudadana

Basándonos en la descripción de las teorías de la seguridad ciudadana realizada en los apartados anteriores (un análisis más detallado en Gandlerillas y Gómez, 2014), definimos una clasificación de éstas en función de tres dimensiones:

3. Dimensión seguridad-inseguridad. Desde el eje *Nivel de Seguridad* analizamos la seguridad ciudadana en términos cuantitativos, desde el polo “seguridad plena” al polo “inseguridad plena”.
4. Dimensión causa-efecto. Eje temporal en el que tenemos en cuenta los factores etiológicos, factores desencadenantes, características de la situación, factores mediadores y factores consecuentes (ver Gráfico 2.3.1).
5. Dimensión socio-territorial. Desde este eje tenemos en cuenta los niveles individual, grupal, colectivo, comunitario, social e institucional.

**Gráfico 2.3.1.** Modelo integral de estudio de la seguridad ciudadana. Dinámica sistémica clasificatoria de teorías.



**Integración teórica.** Hemos seleccionado los factores más significativos relacionados con la seguridad o inseguridad ciudadana, de las teorías de mayor calidad. Después ordenamos estos factores de acuerdo a las dimensiones mencionadas. A la hora de seleccionar las teorías, nos interesan todas aquellas que tienen una calidad científica sólida, de acuerdo a una serie de criterios (ver Cuadro 2.3.1).

**Cuadro 2.3.1. Cualidades de una buena teoría aplicada**

- Aplicable y aplicado - eficaz
- Se adecua bien a las necesidades del caso
- Implica una contribución significativa y original a la compresión del fenómeno y a cómo trabajarla
- Capacidad descriptiva / explicativa del objeto de estudio
- Precisión, exactitud
- Es coherente internamente
- Sólida evidencia empírica
- Refutabilidad / replicabilidad
- Validez de sus enunciados
- Fiabilidad de su método
- Generalizable en objeto, sujeto, y método
- Parsimonia - sencillez
- Bien conectado con marcos teóricos y paradigmas de intervención (coherente con otros modelos bien aceptados)
- Capacidad predictiva
- Aceptado por comunidad científica y profesional

En aras de una ordenación y análisis de los factores más significativos de las teorías de mayor calidad científica, los hemos agrupado de acuerdo a aquellos que se centran más en explicar a la inseguridad y aquellos que se centran más en la seguridad ciudadana de un territorio.

**2.3.1.1. Factores descriptivos de la inseguridad y seguridad ciudadana**

En los Anexos de este capítulo presentamos una lista de los factores descriptivos de la seguridad (Tabla F+) y de la inseguridad (Tabla F-) ciudadana. Conviene aclarar que no están todos siempre presentes en las diferentes situaciones, hay en unas que están más presentes unos que en otras. Estos factores son orientativos (una lista de comprobación) para el profesional para definir indicadores de seguridad e inseguridad que evaluar, desde una concepción completa e integral de la seguridad ciudadana.

**Las tablas F- y F+** (en Anexos de este capítulo) listan aquellos factores que desde las principales teorías y estudios afectan a la constitución de la inseguridad y seguridad en un barrio o comunidad local, ordenado de acuerdo al sistema clasificatorio descrito arriba. Hemos incluido aquellos con fundamentos teóricos de calidad y con amplia evidencia empírica. Dependerá de la situación o lugar la presencia e importancia de un mayor o menor número de factores. El negativo de estos factores de seguridad e inseguridad los convierte en positivo y negativo de inseguridad y seguridad, respectivamente. La ausencia de un factor de seguridad ciudadana lo convierte en factor de inseguridad ciudadana.

## **2.3.2. Un modelo integral descriptivo de la seguridad ciudadana**

### **2.3.2.1. Ejes principales de un modelo integrador**

Agrupamos los factores de seguridad e inseguridad ciudadana en dos tipos: socioeconómicos y psicosociales. Esta clasificación tiene sus similitudes con tipologías duales habituales del comportamiento delictivo que lo agrupan en delito motivado y delito marginal (Ramírez, 2005), o entre agresión instrumental y agresión afectiva (Arias, 2007).

Factores socioeconómicos son aquellos relacionados con el cálculo de costes/beneficios sobre los medios utilizados para alcanzar nuestros objetivos. También aquí se tienen en cuenta los beneficios de tipo no material como de relación social, cognitivos, afectivos y simbólicos. Las teorías que se basan en el conjunto de factores socio-económicos tienden a centrarse en el individuo actor del delito y retratan un delincuente frío y calculador, que desarrolla una carrera delictiva “profesional”; y en el lado positivo retratan a una persona que decide actuar prosocialmente apoyando y protegiendo su entorno social por la convicción de que es lo mejor para ellos y para su entorno social (Herrero, 2007 Luiz, 2008; Otín, 2010). Las teorías actuales que más incluyen estos factores son aquellas que se denominan de “ventanas rotas”, “racionalidad limitada”, “actividad rutinaria”, y las relacionadas con la criminología ambiental o las de prevención situacional (Clarke, 2005; Cordner, 2010; Hirschfield, 2005; Ramírez, 2005; Laycock, 2005; Linden, 2007, Tilley, 2005a).

Los factores psicosociales están relacionados con los **procesos psicológicos** y conductuales de individuos **en relación a su contexto social**. Según estos factores, el comportamiento delictivo está influenciado por una serie de motivaciones que tienen que ver con elementos de referencia y de influencia social. Las teorías que se centran en los factores psico-sociales retratan a un infractor que en su desarrollo social tiene en su entorno falta de modelos de rol positivos. Se ve influido por pautas de aprendizaje social y moral, y también impulsado por necesidades de inserción y reconocimiento social a través de grupos significativos para él o ella (Árias, 2007; Da Silva, y Kelbert 2004; Gibbs, 2005, Gil, 2005; Martínez y Martín, 2011; Urra, 2010; Sagant, Capobianco, Virginio, y col., 2008; UN-Habitat, 2007).

### **2.3.2.2. Elementos de un modelo integral de seguridad ciudadana**

A continuación describimos estos factores más importantes dentro de nuestro modelo integral, de forma sintetizada. Mantendremos los mismos criterios de clasificación previa de los factores (etiológicos, desencadenantes, mediadores, consecuencias, y manifestación del episodio, ver Gráfico 2.2.1), pero integrando factores positivos y negativos. Ver en Gendarillas y Gómez (2014) un desarrollo mayor de estos elementos.

## **1. Factores etiológicos**

### **1. Pautas de crianza infantil y valores en el entorno familiar**

Numerosos estudios (Antolín, Oliva, y Arranz, 2009; Aries, 2007; Krug y col., 2003; Kury y Woessner, 2002; Muñoz, 2004; Paíno, 2008; Quiroz, Villatoro, Juárez, Gutiérrez, Amador, y Medina-Mora, 2007) revelan que aspectos como el tipo de apego (seguro o inseguro), los patrones de crianza y de socialización en familia, los niveles de atención y apoyo, control y disciplina, y protección de los padres, y el grado de cohesión y estructuración familiar influyen significativamente en el posterior desarrollo de un comportamiento delictivo. Un desarrollo infantil en una familia que premia el comportamiento altruista hacia personas de otros grupos sociales y el respeto a los mismos derechos de conocidos y desconocidos, es clave para la promoción de un futuro comportamiento prosocial.

### **2. Desarrollo de personalidad, de los estilos cognitivos y afectivos sociales**

Cada individuo nace con unas tendencias innatas. La regulación de nuestro sistema vegetativo está influída por estos factores genéticos e innatos (Justicia et al., 2006; Krug y col., 2003; Luengo y col., 2002; Muñoz, 2004; Tiffon, 2008). A su vez, la variación de los aspectos genéticos dependerá del contexto social y de aprendizaje en el que se desarrolle cada persona, lo que facilitará o impedirá la adaptación a la sociedad.

Igualmente, diversos estudios (Krug y col., 2003; Muñoz, 2004; Paíno, 2008; Silver, 2006) demuestran que hay ciertas características de personalidad que tienden más al comportamiento infractor, agresivo o violento. Además, según Otín (2010), existen algunas características o estados psicológicos que pueden predisponer a una actividad delictiva: los trastornos mentales, los trastornos de personalidad y las parafilia.

Algunos componentes de cognición social influyen en adoptar una tendencia más prosocial o agresiva e infractora en el comportamiento: las atribuciones sociales, las actitudes, las categorizaciones discriminatorias, los estereotipos y prejuicios sociales, la accesibilidad, la aplicabilidad o ajuste, lo que nos llama más la atención de las situaciones, la **influencia** social, las motivaciones, afectos, y emociones sociales, la flexibilidad o rigidez cognitiva y capacidad de afrontamiento ante problemas, el manejo del estrés y la ansiedad, la inferencias sobre nuestro entorno social, o de creencias que la sociedad es justa o injusta (Arias, 2007; Briñol, Falces, y Becerra, 2007; Exposito y Moya, 2005; Gómez, 2007; Moya y Expósito, 2005; Moya y Rodríguez, 2005; Molero, 2007a; Muñoz, 2004; Paíno, 2008; Palacios, 2005; Rodríguez y Morales, 2005).

### **3. Desarrollo social del adolescente**

La etapa de la adolescencia ha sido muy estudiada en su relación con el comportamiento infractor (Justicia et al., 2006; Krug y col., 2003; Paíno, 2008; Redondo y Pueyo, 2007; Scandroglio, 2009; Vanderschueren, y Lunecke, 2004). Esto se debe a que en este período el individuo tiene a diferenciarse de su familia, a saltar del nicho familiar a la sociedad, lo que supone, en muchas ocasiones, ir contra los valores y pautas fijadas dentro de la familia y adoptar otras como las de los grupos de iguales. Cuanto mayor sea la diferencia entre el

grupo familiar y el entorno social, y cuanto menores sean los incentivos, medios y apoyos para integrarse directamente en la sociedad, mayor será la necesidad del joven de desplegar comportamientos transgresores que puedan desenvolver procesos de afiliación, pertenencia, rol, estatus e identificación con grupos igualmente transgresores. Algunos factores que influyen en el comportamiento delictivo en este período son la curiosidad, la aceptación (o ingreso como rito iniciático), autoafirmación narcisista, aprobación, apoyo, autoestima, identidad, o estatus entre los pares, atraer la atención, afirmar el poder de “macho”, la valentía, reducir tensiones de frustración o ansiedad, escapar de problemas, la dominación y el poder físico o simbólico hacia otras personas o hacia espacios, la venganza (Lunecke y Vanderschueren, 2004).

### **4. Factores educativos, económicos y socio-laborales**

Factores como los niveles de logro escolar, abandono y fracaso escolar, frecuencia de comportamientos agresivos, falta de compromiso, desorganización de la escuela o bajo nivel educativo de la familia o del entorno comunitario, son considerados de riesgo para adoptar comportamientos infractores (Muñoz, 2004; Paíno, 2008; Tilley, 2009; Torrente y Rodríguez, 2004). Además de los factores educativos, las características económicas de pobreza, y en particular, la desigualdad suelen mostrarse fuertemente relacionados con la inseguridad (Cea, Ruiz, y Matus, 2006; Kury y Woessner, 2002; Sagant y Shaw, 2010). En cuanto a los medios socio-laborales, cabe mencionar que cuando una persona tiene la percepción de que puede acceder al mercado de trabajo, tiende a mantenerse dentro de las pautas marcadas socialmente (Kury y Woessner, 2002; Vázquez, 2003).

### **5. Entorno comunitario prosocial / antisocial.**

La comunidad y entorno social de las personas son los referentes territoriales, relationales y simbólicos, donde el individuo adquiere los valores principales que guían su vida, ya sean prosociales o violentos. Diferentes estudios señalan una serie de factores que afectan al nivel y tipo de la socialización de los miembros de una comunidad con impacto en la seguridad ciudadana y la convivencia del lugar (Frank y Smith, 1999; Krug y col, 2003; Montero, 1998; Mooney y Neal, 2009; Paíno, 2008; Tilley, 2009; Sagant y Shaw, 2010; Shaftoe, 2011; Shaftoe y Read, 2005; Vázquez, 2003):

- El grado de integración frente a fragmentación social y territorial de la comunidad local.
- El grado de cohesión, control y gobernanza comunitaria.
- El grado de autoeficacia colectiva percibida.
- El grado de desarrollo comunitario, bienestar, y calidad de vida real y percibida.
- El nivel de confianza hacia la autoridad y hacia las administraciones públicas.
- El apoyo institucional y político a los ciudadanos.
- Identidad comunitaria positiva y colaborativa.
- Culturas y subculturas, etiquetados, y medios de comunicación.

## **2. Factores desencadenantes**

### **1. Elementos situacionales y espacio-temporales**

Elementos relacionados con el espacio parecen favorecer actos delictivos. Algunos de ellos son: señales de respeto por el lugar y las normas de convivencia, la disposición de los elementos arquitectónicos en los lugares, el grado de oportunidad o riesgo de infracción, el clima acogedor de convivencia o protección, la presencia visible o ausencia del control social natural o de agentes sociales, el comportamiento prosocial, asocial, o antisocial de individuos o grupos en el lugar; la disposición de elementos físicos que facilitan los hábitos y usos naturales, adecuados y necesarios de vecinos y usuarios, la disposición de elementos referenciales cognitivos y simbólicos entre diferentes espacios del barrio que permitan una vertebración e integración mental y afectiva del territorio, el acceso a elementos o instrumentos que facilitan el delito.

### **2. Elementos personales e interpersonales**

Estos factores influyen en la relación que se establece con el otro: el estado emocional (el “arousal”, la cólera, y su transferencia hacia otros), el procesamiento cognitivo (la preconcepción o atribución causal de un problema sobre las intenciones del otro), la soledad o falta de apoyo social, los esquemas comportamentales agresivos aprendidos, la presión grupal, la motivación por violar las normas, la percepción de una situación de inequidad e injusticia, o de amenaza, la forma de percibir la oportunidad de delito, o la ingesta de drogas y/o alcohol que reduzcan las inhibiciones (Arias, 2007; Grijalba, 2011; McSweeney y Hough, 2005; Paíno, 2008).

## **3. Elementos mediadores**

Factores mediadores son el contexto macrosocial (situación económica, acceso a la vivienda, a la cultura, a la educación), contexto mesosocial (características de la comunidad, del barrio), el contexto microsocial (elementos de apoyo social y protección presentes en el entorno interpersonal o inmediato de la persona que son percibidos como disponibles bajo situaciones de estrés o crisis (Paíno, 2008), y el contexto interpersonal (factores psicosociales asociados a la persona que comete el delito como la empatía, la autoestima, la búsqueda de impulsos, etc.).

## **4. Consecuencias**

Las consecuencias tienen el poder para mantener, aumentar o reducir la situación conflictiva, por eso es tan importante el análisis de éstas. Pueden recaer sobre el estado de las personas afectadas directamente, en el entorno interpersonal, en el contexto socioespacial, en el entorno comunitario o en el contexto institucional. Las consecuencias generan respuestas en el entorno social que pueden reforzar o fortalecer la conducta delictiva. Es importante entender la proporcionalidad de las reacciones y las consecuencias en su dimensión social y espaciotemporal. Sabemos que la dimensión del impacto (en términos del re-ocurrencia de la situación) tendrá más fuerza si las consecuencias o respuestas se producen de forma proporcional a la relevancia de la situación. Así, una respuesta

desproporcionadamente grande en escala o intensidad puede tener menor impacto que una respuesta menor. Grandes consecuencias tendrán un mayor impacto sobre amplias situaciones en escalas sociales, espaciales y temporales. Un impacto pequeño se entenderá mejor en su inmediatez social, espacial, y temporal (la psicología conductual nos ofrece una excelente información científica sobre el efecto sobre una conducta de diferentes patrones de intensidad y frecuencias de respuestas, ver Caballo, 1998).

La forma en que las consecuencias afectan al contexto de seguridad ciudadana nos va a permitir cerrar el círculo y comprender la totalidad del estado de seguridad ciudadana de forma integral y completa. Nos permitirá diagnosticar las dinámicas clave entre elementos que mejor expliquen la evolución de la seguridad ciudadana, identificando especialmente aquellas relaciones entre consecuencias y resto de factores que generan espirales dinámicas de mejora o empeoramiento de la seguridad ciudadana. Descubrir estas espirales nos permitirá centrar una teoría de la seguridad del lugar que nos orienten sobre las relaciones prioritarias entre elementos a abordar en un modelo de intervención.

### 2.3.2.3. Descripción del episodio de seguridad ciudadana

El episodio de seguridad ciudadana se define como el conjunto inseparable de elementos que suponen un cambio en el estado de la seguridad ciudadana de un lugar. Incluye un comportamiento o acción (prosocial o infracción), un actor de ese comportamiento (infractor en el caso negativo), un sujeto (victima en el caso de infracción), y un lugar (coordenadas espacio-temporales), siguiendo el modelo de prevención situacional de Clarke y Eck (2003). Ver **Gráfico 2.3.2.3a.**

#### Elementos de episodio o situación de seguridad ciudadana

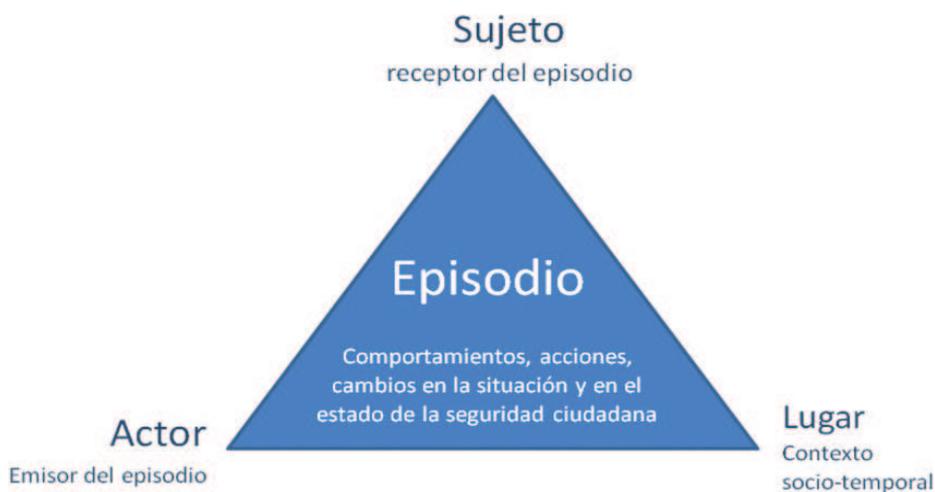


Gráfico 2.3.2.3a.

El factor principal de todo el proceso sobre el que se realizará el análisis será la toma de decisión. Además de los elementos causales, desencadenantes, mediadores, consecuentes, la toma de decisión del actor del hecho está basada en experiencias pasadas, actitudes, hábitos previos de respuesta a situaciones similares, recursos psicológicos, capacidades, habilidades de toma de decisión y respuesta comportamental. El proceso de razonamiento puede estar limitado por sesgos y distorsiones que pueden ocasionar conductas menos adecuadas o adaptadas socialmente (ver **Gráfico 2.3.2.3b**).

#### Episodio de seguridad ciudadana. Proceso psicosocial del actor.

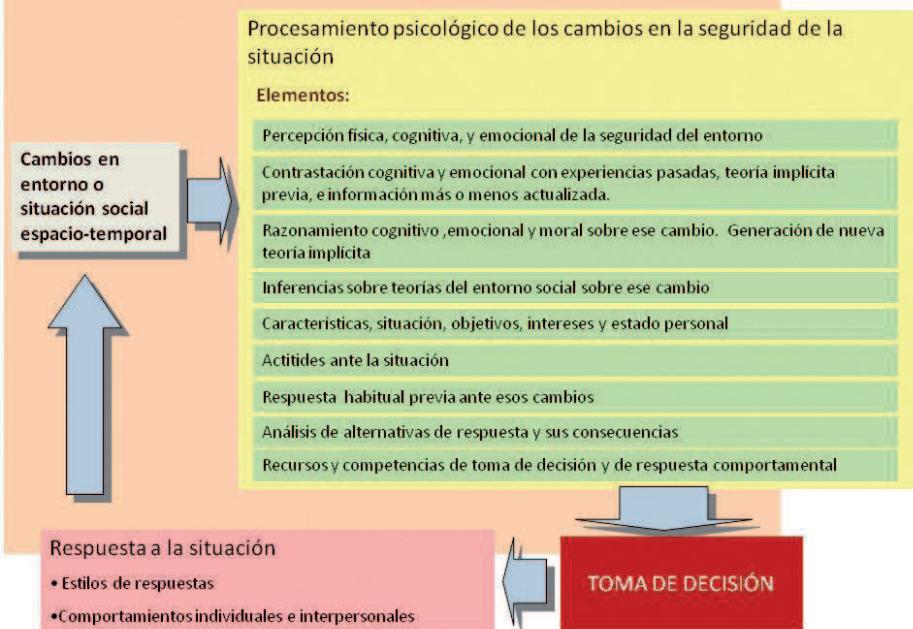


Gráfico 2.3.2.3b.

### **2.3.3. Un concepto integral de la seguridad ciudadana**

*“La seguridad es más que la ausencia del delito, es el positivo de la inseguridad” (extracto de las Conclusiones del Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, publicadas en Gadarillas, 2011).*

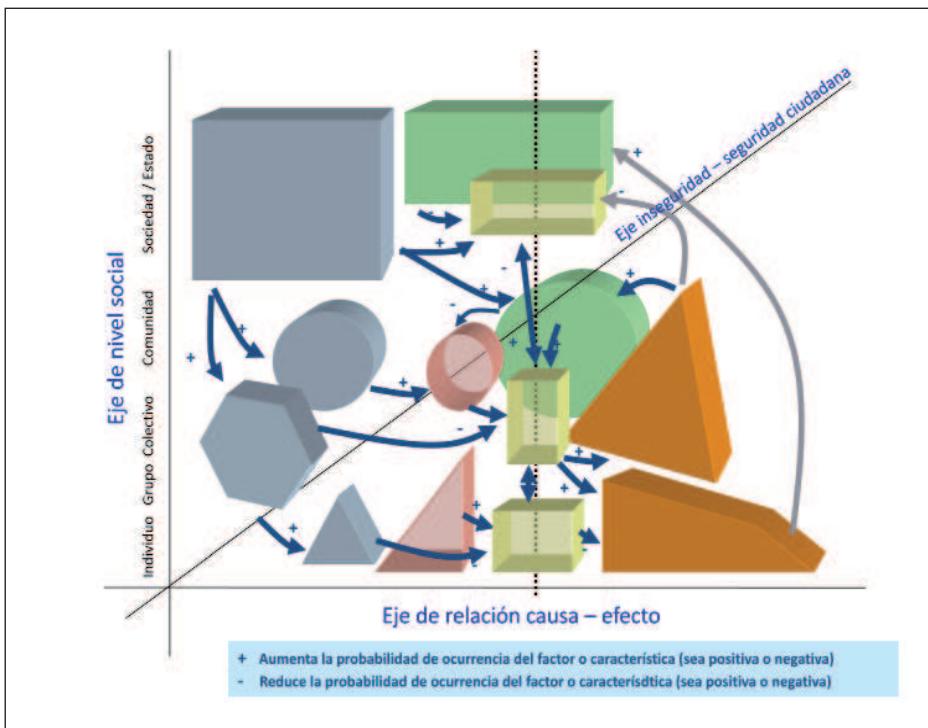
*“Safety is more than just the absence of crime, it is the “positive” of insecurity” (extracto de las Conclusiones del Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, publicadas en Gadarillas, 2011).*

*“Entenderemos la seguridad ciudadana como el conjunto de factores que permiten o facilitan una relación entre los ciudadanos y su contexto social basada en el respeto de los derechos fundamentales de todos y cada uno.” (extracto de las Directrices Internacionales de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, definidas a través del proceso de Conferencia Internacional de Seguridad Ciudadana, publicadas en Gadarillas, 2011).*

*“We understand public safety as the group of factors and elements in a given territory that enable or facilitate the relationship between the public and its interpersonal and social contexts based on the respect of everyone’s fundamental rights.” (extracto de las Directrices Internacionales de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, definidas a través del proceso de Conferencia Internacional de Seguridad Ciudadana, publicadas en Gadarillas, 2011).*

Entendemos la seguridad ciudadana como el “conjunto de interacciones entre factores que afectan a la relación de los ciudadanos con su contexto social que resultan en una convivencia basada en el respeto por los derechos fundamentales de todos y cada uno”. Este concepto integral de seguridad ciudadana incorpora tanto aspectos positivos como negativos, es decir, no es la simple ausencia de delito. Además, su análisis es sistémico, lo que quiere decir que ante la combinación entre elementos que afectan a la seguridad o inseguridad en diferentes gradientes, el cambio en un elemento afectará al resto de los elementos (ver **Gráfico 2.3.3**). Una concepción sistémico-integral de la seguridad ciudadana implica su estudio desde el eje integración-fragmentación de la sociedad y su entorno socio-territorial. La seguridad ciudadana será así entendida desde la óptima integración de los ciudadanos con sus entornos socio-espaciales, con sus *territorios sociales*.

**Gráfico 2.3.3.** Ilustración gráfica de relación entre elementos de un sistema de seguridad ciudadana.



### Combinando modelos de comprensión de la seguridad ciudadana: El Enfoque Sistémico Integral

El territorio entendido como un sistema con una diversidad de elementos diferenciados y relacionados entre sí a cierto nivel de integración y en el que se producen ciertos mecanismos como:

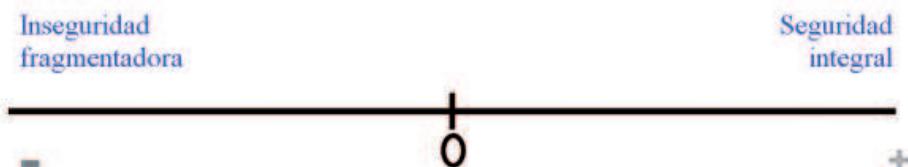
Un cambio en una parte supone cambios en el resto;

- Cambiar solo un elemento hace que el resto de los elementos se reordenen para reproducirlo de nuevo y mantener la estructura y dinámicas previas del sistema;
- Para cambiar todo el sistema hace falta cambiar todos sus elementos desde estrategias sinérgicas de cambio en las relaciones clave entre componentes;
- El sistema totalmente integrado es el que mejor funciona por sí mismo y el que mayor seguridad ofrece;
- Sistema integrado supone una interacción entre elementos que permite fortalecerse mutuamente con un gasto residual mínimo;

- El sistema integrado en su conjunto es más que la suma de sus partes. La fortaleza de la integración de las dinámicas de la totalidad del sistema podrá ser aprovechado como medio para el desarrollo de la seguridad de un barrio o comunidad local.
- La fragmentación de las relaciones en sub-sistemas encapsulados o enquistados (pequeños conjuntos de elementos encerrados, aislados, o confrontados con otros) suponen cierto nivel de gasto energético residual excesivo o destructivo (medido en capital social) en la relación entre elementos que implica limitaciones, problemas, y obstáculos de seguridad ciudadana.
- Ello supone entender la inseguridad como una fragmentación de las relaciones sociales con el territorio a nivel comunitario y la seguridad como integración entre sociedad y territorio.

Una concepción sistémico integral de la seguridad ciudadana supone estudiar las dinámicas y gradientes de seguridad-inseguridad entendida desde una dimensión o eje integración – fragmentación de la sociedad y su entorno socio-territorial. Podremos así agrupar los principales factores estudiados en dos polos:

- Polo seguridad: las relaciones pro-sociales, protectoras, proactivas, e integradoras entre la diversidad de personas, grupos y colectivos con su territorio social y físico.
- Polo inseguridad: El abandono, desprotección, indefensión, o de relaciones abusivas o conflictivas entre personas, grupos y colectivos con el territorio social y físico.



### **3. Las prácticas de intervención en seguridad ciudadana**

Hasta ahora habíamos dejado a un lado la acción de los servicios de seguridad ciudadana para poder centrarnos en las características o estado de la seguridad del contexto social de los ciudadanos. Una vez analizado el estado de seguridad ciudadana, como una necesidad humana, desde aportaciones teóricas y empíricas, y propuesto un modelo explicativo, es el momento de estudiar cómo se trabaja para mejorarla desde la intervención de los diferentes servicios profesionales que un territorio puede tener a su disposición. Somos conscientes que esta separación entre el estado de la seguridad ciudadana y la contribución ofrecida por los servicios de seguridad ciudadana implica cierto artificio. Efectivamente, el estado de la seguridad ciudadana, al margen del trabajo de la policía, se manifestará condicionada a la de la acción de los servicios profesionales, y viceversa. En cambio este artificio es necesario para poder ver bien, para establecer y planificar el tipo y extensión de los servicios por parte de una administración pública. Así ocurre de forma más natural con otros servicios como el de salud, lo que podemos ver con más facilidad. A la hora de planificar los recursos sanitarios las administraciones calculan las necesidades de servicios en base a las fortalezas y debilidades (enfermedades) de la ciudadanía en su globalidad, y no solo sobre las necesidades cubiertas por los servicios sanitarios o sobre las restantes una vez descontados los servicios.

En cambio, a la dificultad metódica de separar el estado de la seguridad ciudadana de los servicios, hay que añadir una dificultad adicional que no se encuentra de forma tan manifiesta en otras áreas básicas como la salud, la vivienda, o la alimentación. Se trata de la fuerte asociación tradicional que se da entre el concepto de seguridad ciudadana y el concepto de servicio de seguridad ciudadana o más concreto de policía. Esto es debido a una evolución histórica y cultural en muchos países en los que la seguridad ciudadana se consideró monopolio de la policía.

Este fenómeno cultural muy extendido internacionalmente por motivos históricos que revisaremos a continuación hace doblemente importante separar ambos conceptos (seguridad ciudadana y servicios de seguridad ciudadana). Para permitir el análisis científico y riguroso del objeto de estudio separado de los métodos necesarios de intervención sobre este objeto. Esto es especialmente cierto al comenzar a abordar, como ahora estamos haciendo, la labor de las organizaciones, servicios, cuerpos y profesionales de la seguridad ciudadana. Evitaremos así muchos sesgos que han contribuido históricamente en muchos lugares a visiones estrechas que han dificultado el avance en los métodos de trabajo del policía y demás profesionales de la seguridad ciudadana. Todo esto tiene mucho que ver con la historia de cuerpos de mantenimiento del orden y de seguridad ciudadana, que a su vez está íntimamente vinculado al modelo ideal ciudadano (o súbdito) a alcanzar o preservar en cada época. Un repaso histórico comparativo nos permitirá

comprender la situación actual de los métodos de intervención en seguridad ciudadana, lo que complementará y completará nuestro análisis sobre seguridad ciudadana.

### **3.1. Historia de las prácticas en seguridad ciudadana**

Esta sección nos permitirá introducirnos en los conceptos relacionados con los cuerpos y servicios de seguridad ciudadana desde una visión histórica y cultural de su evolución en Occidente.

De las formas de definir la inseguridad y la delincuencia a lo largo de la historia podemos inferir que ésta ha dependido en buena parte no solo de concepciones culturales sino también de las formas de mantener el orden social en relación a su entorno económico y ecológico. En particular la forma de organizar socialmente el territorio es clave para comprender la seguridad y el mantenimiento del orden social. Aunque el concepto actual de seguridad ciudadana tiene un referente urbano básico, en cambio sí que hereda sus ideas fundamentales de una concepción territorial más amplia, venida casi de la “noche de los tiempos”, y que tiene mucho que ver con la evolución de los sistemas básicos de subsistencia y de explotación social del territorio.

#### **3.1.1. La seguridad en las relaciones sociales del ser humano desde sus comienzos**

En los miles de años desde la última glaciación, mientras que en buena parte de África y Asia Occidental la sociedad se adaptó rápidamente al neolítico, generando ciudades-estado e imperios, el continente europeo sale lentamente de los hielos y va entrando igual de lentamente en el Neolítico. Muestra dificultades para adaptar la organización social a un sistema de acumulación de los recursos alimenticios. Esto lo irá consiguiendo a través de la consolidación de pequeños núcleos urbanos derivados de la aglomeración de los antiguos clanes y tribus, pero creciendo en diferenciación de funciones sociales diferentes y gremios especializados. Previamente el paleolítico superior en Europa tuvo un gran éxito en la pervivencia de grupos humanos semi-nómadas, en los que la seguridad tenía una función básica de mantener el territorio del ataque de otros grupos o tribus y de mantener (o mantenerse en) la estructura de estatus interno (Levi-Strauss, 1958).

El avance del neolítico en los lugares donde empieza a escasear los recursos alimenticios por el retroceso de los climas húmedos (Mesopotamia y Norteafrica) introduce un orden social que evita los conflictos sociales a la hora de acceder a los recursos. La fijación definitiva sobre el territorio de los grupos humanos, junto con la acumulación de recursos alimenticias propios del neolítico impulsan la creación de las primeras ciudades, las cuáles cumplen funciones de protección de estos recursos de ataques externos. Se dotan de sistemas de control social interno necesarias para que los individuos sepan inhibirse y respeten estos recursos alimenticios que deben de acumularse para mantener los alimentos a lo largo de todo el año como para tener semillas para el siguiente año. Para ello el ser humano por primera vez tiene que restringirse de forma continuada de consumir alimento a su disposición.

Esa difícil inhibición y control individual y social serán el principio de lo que entendemos como “civilización” humana (Viola, 2000). Así, la imprescindible seguridad de los recursos alimenticios acumulados protegiéndolos de diferentes individuos y grupos en entornos de concentración humana (núcleos urbanos), y por ende, de mayor riesgo en su seguridad, podría ser el embrión de lo que entendemos hoy en día por una función social de “seguridad ciudadana”. En este sentido, surgen personas que se encargan o “especializan” en cuidar de la seguridad para proteger este primer patrimonio común del ataque de otras personas.

En cambio, en lugares de Europa donde el Neolítico no es tan posible o necesario ni siquiera para mantener el orden social, el paleolítico preserva por más tiempo su cultura y un sistema más gregario de mantenimiento de las relaciones sociales, centrado en la organización intergrupal (del clan o tribu) para la obtención y reparto de la recolección y la caza, y la defensa del territorio. El mantenimiento del orden no depende tanto de un respeto a los bienes de individuos o grupos, pero sí de un respeto a la organización y reparto de las ganancias. Una vez obtenido el recurso, las relaciones entre familias solo se harán necesarias en los ataques venidos de fuera. En este sentido, la organización territorial de los hábitats humanos no precisan de una alta concentración social, y la relación entre núcleos humanos en el territorio es más dispersa.

El choque entre sistemas de seguridad y control social heredados del neolítico y del paleolítico parece presente a la llegada de los romanos a muchos lugares de Europa. Las tribus semi-nómadas cazadoras-recolectoras se habían acostumbrado a atacar y saquear los recursos alimenticios de las comunidades agrarias. Estas en cambio se apropiaron de territorios cada vez mayores y los defienden cada vez mejor. Esto se observa bien en regiones como el norte de la península ibérica (López, 2011). El avance de los romanos a través de buena parte de Europa parece la historia de un enfrentamiento de formas de entender el control de la sociedad con el territorio. Los romanos profundizan en la revolución neolítica allá donde conquistan, desde esquemas de organización del territorio basados en la dicotomía ciudad-campo, donde el campo produce los recursos y la ciudad los acumula, protege, y consume. Las sociedades con fuerte implantación de control social basado en la actividad agropecuaria se adaptan bien al sistema romano. En cambio, los romanos encuentran resistencia en aquellos lugares donde ciertas formas de control social dificultan mucho el mantenimiento de un orden basado en normas de respeto al patrimonio individual y colectivo, y en los que el cambio de jefatura (por una reomana) poco altera este orden. Las regiones que se resisten pudieran estar motivadas por defender un orden social que se hace incompatible con el de los romanos (López, 2011), y por seguir interesados en el hábito de saqueo, especialmente cuando se trata de grupos foráneos que acumulan todavía más riqueza que los grupos autóctonos. Por ello, la única solución para los romanos era un exterminio de ese orden y cultura en los lugares.

El producto final de todo esto es una Edad Media en la mayoría de Europa en la que impera un sistema mixto de mantenimiento del orden social. Por un lado porque los romanos no arrasan completamente con las formas previas heredadas del paleolítico

de ordenación del territorio de muchas regiones de Europa muy bien adaptadas a la rica diversidad de recursos naturales del lugar pero de difícil rendimiento agrícola. Por otro lado, los que se proclamarán posteriormente herederos de los romanos en Europa (el “Sacro Imperio Romano de la Nación Germánica”), los pueblos centro-europeos, invaden buena parte del Imperio Romano y trasladan a muchos lugares sistemas comunitarios de organización local que en muchos casos coinciden o suponen un reforzamiento a la organización rural y dispersa y de clanes (de cultura de corte post-paleolítica) debilitada en los tiempos del imperio romano (Guerrero, 2000-2002). Finalmente, la caída del imperio romano promueve un enorme debilitamiento de la ordenación basada en la dicotomía ciudad-campo, y una vuelta a la sociedad rural dispersa.

En cambio, la legislación romana viene para quedarse y ejerce una enorme influencia en campos como la justicia. El “imperio de la ley” se va imponiendo frente a las normas personales de jefes de clanes o tribus. La Edad Media supone una lenta progresión a favor de los esquemas de ordenación ciudad-campo, en los que es en la ciudad donde más se imponen las normas de germen neolítico. En cambio, en muchos lugares rurales se mantienen las formas comunitarias y sistemas de defensa previas, más preocupados todavía por el hambre, las pestes, la sequía, y la guerra (“los 4 jinetes del Apocalipsis”). La prevalencia del sistema romano a lo largo de la Edad Media varía a en diferentes territorios de Europa, tanto a nivel regional como a nivel continental. Dependerá tanto del nivel de aculturación romana como de la orografía (lugares llanos son más proclives a la agricultura extensiva) como del retroceso del clima húmedo en zonas del sur de Europa, y por ello menos dado a la caza y recolección.

Todo ello se ve reflejado en las normas morales y las concepciones sobre el modelo ideal de persona y de comportamiento humano a proteger y de modelos a rechazar o directamente atacar, modelos que son diferentes en las ciudades que van resurgiendo y en los núcleos rurales. Ya en esta época se observa cierta superioridad moral de la ciudad sobre el campo. En la ciudad el buen “burgués” sabe comportarse a la perfección de acuerdo a las normas y restringirse e inhibir sus impulsos, percibe al campesino como primitivo y salvaje, peligroso y necesario de ser controlado por las fuerzas que representen al poder formal. En cambio, en las comunidades rurales la persona admirada es aquella que sabe liderar al grupo para proteger su territorio y los derechos de la comunidad.

La progresiva recuperación de la importancia del comercio internacional y naval, del desarrollo agropecuario, de las ciudades, y de las normas de los reinos que surgen de las capitales urbanas, sobre todo el territorio en detrimento del poder feudal profundiza los valores morales y el concepto de orden social propios de la ciudad. Las mejoras en las tecnologías de explotación productiva agropecuaria, y las formas de organización social y laboral adaptadas a ellas impulsan un crecimiento demográfico, que influyen en los cambios hacia nuevas formas de relación y control social. Con el final de la Edad Media, y al entrar en vigor el modelo de estado-nación (S. XV-XVI), los valores de orden rural comunitario entrarán en un definitivo proceso de lenta recesión en el continente Europeo hasta nuestros días (Guerrero, 2000-2002).

Con la progresiva implantación de los esquemas de control territorial del Estado-Nación el énfasis en las normas adquiere cada vez más relevancia. Las normas deben de marcar una igualdad en el “buen comportamiento” para todos. Igualdad aquí es entendida en todo su sentido, basada en una concepción de búsqueda del hombre y la mujer ideales para todos. Toda persona debe de aspirar a acercarse a ese modelo único. La igualdad perfecta es la que supone que todo súbdito adopta los mismos valores, costumbres, y creencias sobre ese modelo ideale al que naturalmente debe de aspirar todo súbdito. La desviación intencionada de ese modelo se podrá entender como maldad, delincuencia o crimen. Así se desarrollan las primeras instituciones y cuerpos especializados en mantener el orden, entendido como un comportamiento social “normal” o adecuado a las normas y valores de la sociedad y la identidad cultural (Guerrero, 2000-2002).

Los primeros cuerpos de mantenimiento del orden en la época feudal (por ejemplo, las “Hermandades” en los reinos de la Península Ibérica en el S. XII) a nivel rural mezclan funciones de defensa del territorio con las de orden interno (González, 2006; Lazúen, 1999). En los reinos cristianos en España por ejemplo, los embriones de los cuerpos de policía posteriores son órganos de protección contra salteadores y malhechores. Surgen a raíz de las protestas y demandas a reyes y señores del pueblo, e incluso por su propia iniciativa (como son las Cofradías) antes de adquirir Fuero Real. Mientras que al principio estos cuerpos se forman y disuelven temporalmente cuando surgen los problemas, con la consolidación del Estado-Nación se van institucionalizando de forma más permanente, creándose en los reinos de Aragón, Castilla, y León la Santa Hermandad como unificación de todas las Hermandades, en 1473, con los Reyes Católicos. La Santa Hermandad tendrá una gran eficacia defensiva del Estado y de la recaudación de impuestos, pero no mostrará tanta eficacia en la protección de la delincuencia y los asaltos en caminos, razón por la que inicialmente se creó (González, 2006). También la Iglesia, desde instituciones de justicia religiosa, especializa recursos humanos para ello, sobre todo en países donde el estado-nación se instaura de forma más fuerte, como es España. La consigna es combatir aquello que se desvíe de las mismas normas de comportamiento para todos. Ya en el S. XVIII es cuando se multiplican en España las instituciones no militares de defensa interna del Estado, de la Corona, y de las instituciones públicas, como la Compañía Suelta de Castilla la Nueva, con fuerte presencia urbana en ciudades como Madrid, que abrirá el paso a los cuerpos de orden público y policía moderna en este país (de Pazzis, 2004). El modelo policial de orden público centrado en el control de la población se desarrolla especialmente en la capital del Reino, por orden directa del Rey, lo que muestra las motivaciones de garantizar la defensa de su propia institución. Así, la figura del corregidor tiene funciones tanto policiales como judiciales, para resolver problemas, pleitos, y conflictos vecinales, y garantizar el control, orden y paz en los barrios. El padrón municipal surge del mandato al corregidor de conocer a fondo todo el vecindario (Martínez, 1986). De cualquier forma, el concepto todavía militar de los nuevos cuerpos de orden público se observa en el apoyo del ejército que reciben en algunas de las actividades (como la protección de caminos y la lucha contra grupos de asaltantes)(Palop, 2004).

No en todos los países observamos este vínculo tan directo de los órganos de seguridad y orden con la autoridad política central ya desde la Edad Media. En Inglaterra, la tradición hasta el S. XVIII es la de entender la seguridad de los ciudadanos como una responsabilidad local, de las propias familias y comunidades organizadas obligatoriamente en “tythings” (tres familias) y “reeves” (100 familias), las cuáles debían de elegir a líderes que cuidaran de la seguridad, la prevención del delito, y la justicia. Estos órganos no estaban exentos de abusos y arbitrariedades locales del poder. Pero no fue esta la razón principal del cambio hacia cuerpos más especializados y de un control central que buscaría obtener “datos” de éxito en la lucha contra el crimen (y no tanto de “no crimen”). A medio camino entre el control comunitario y la especialización reactiva inglesa aparecieron los policías clásicos ingleses, que trabajan con los ciudadanos desde un concepto moral y preventivo de su trabajo (Crawford, 1999).

Entre los tiempos del Renacimiento (a partir del S. XIV comenzando en las ciudades-estado italianas) y la Ilustración (a partir de finales del S. XVIII), el concepto de orden público experimenta un cambio cualitativo en Europa. Se va haciendo camino la idea de que el Estado no solo velará para que sus súbditos cumplan con sus obligaciones y mantengan un comportamiento adecuado. También velará para que todos los ciudadanos puedan disfrutar de los mismos derechos, relacionados con las necesidades básicas. El concepto de ciudadanía se va ampliando desde modelos previos de las ciudades-estado, en las que la posesión de alguna propiedad les hace adquirir su condición de ciudadano con plenos derechos. El Estado tendrá una función de garante y protector de esos bienes que mantienen la condición de ciudadano. En este sentido, la evolución de los conceptos de ley y orden desde el Renacimiento alejándolo de funciones más militares de defensa de la comunidad realmente suponen una profundización de las concepciones propias de las sociedades agropecuarias con dicotomía ciudad-campo, que tuvo su germen en el neolítico.

Así, la filosofía de seguridad ciudadana, todavía muy centrada al mantenimiento del orden social, evoluciona hacia el concepto de protección de la “ciudadanía”, concepción desde una marcada cultura urbana. No solo el término ciudadano, también el propio término de “policía”, que proviene de la raíz griega “politeia” (= relacionado con la polis, ciudad), directamente así nos señala. Polis, político, policía, son palabras de misma raíz, y nos indican la fuerte raigambre urbana de los conceptos modernos de la seguridad ciudadana. Las concepciones urbanas se van imponiendo en todo el territorio, perdiendo terreno un orden comunitario del territorio, que queda más reducido a entornos rurales en los que no se ha impuesto una economía productiva especializada puramente agropecuaria con gran separación entre los campos de explotación alimentaria y los núcleos urbanos.

De cualquier forma, muchos municipios y comarcas rurales seguirán manteniendo cierta cultura de raigambre comunitaria de protección y justicia “ciudadana”. Instituciones ancestrales (de corte paleolítico) comunitarias redujeron su presencia en tiempos de los romanos, pero lo recuperaron con las invasiones germanas, que en lugares como la Península Ibérica establecen formalmente órganos como los Consejos Abiertos, de tradición germánica que coinciden con la tradición local comunitaria. Los Consejos Abiertos

son los encargados de gestionar, cuidar, y explotar todo el territorio que no es particular, es decir, que es otorgado al Rey (de tal manera que todo terreno tendrá un propietario, lo que significa la primera ordenación de todo el territorio, con su implicación en materia de protección y seguridad de la propiedad privada). Los Consejos también mantienen funciones de justicia interna, y responden a pleitos y conflictos entre vecinos. Los Consejos (y Juntas Vecinales) en España se mantienen en muchos sitios hasta la actualidad, aunque en lenta decadencia a través de los siglos. Con la llegada del sistema democrático contemporáneo, las administraciones públicas se hacen cargo de muchas funciones de los Consejos, los cuales se disuelven en muchos sitios (González, 2006; Guerrero 2000-2002; Maldonado, 1997).

Los Consejos y la tradición comunitaria en sus funciones de preservación del orden y de justicia se mantienen con más fuerza a lo largo de la historia en valles y comarcas donde el sistema económico es más diversificado y mixto, donde la especialización agropecuaria es más complicada por la orografía o aislamiento del lugar, o donde la diversidad de los recursos naturales permiten una mayor auto-suficiencia y no precisan de la especialización agropecuaria, que supone un mayor dependencia con el comercio exterior. Lo que no cabe duda es que en los contextos netamente urbanos se imponen indiscutiblemente, en un lento proceso a través de la historia, las funciones de mantenimiento del orden queemanan de sistemas sociales normativos venidos de una ordenación del territorio centrado en la acumulación de riqueza, y gestión del territorio centrada en la ciudad.

La colonización de una cultura urbana hacia lo rural se impone progresivamente. Este proceso continúa en nuestros días, en su dicotomía “campo-ciudad”. El modelo cultural urbano de buen comportamiento se ve ilustrado en el español por las connotaciones asociadas con términos como “burgués” o después “ciudadano” frente a “pueblo”. De hecho, en la progresiva “urbanización” de la sociedad y la cultura de Europa y de Occidente, es el inmigrante del campo a la ciudad, desarraigado muchas veces de su entorno comunitario, el que es estigmatizado por la sociedad urbana y por los cuerpos de seguridad ciudadana por sus maneras “incivilizadas y primitivas”.

Podemos agrupar las concepciones históricas de modelo de persona, buen comportamiento, de seguridad ciudadana, y de mantenimiento del orden público y de la justicia en un choque entre modelos comunitarios (surgidos de sistemas socioeconómicos y de ordenación del territorio basados en la extracción de los recursos de la diversidad ecológica, de corte paleolítica) y modelos normativos (surgidos de sistemas socioeconómicos de producción y acumulación de los recursos, de conformación neolítica), con los modelos normativos ganando terreno permanentemente hasta la época moderna.

### **3.1.2. Las prácticas en la Edad Moderna**

A partir de las revoluciones americana y francesa se extenderá en Occidente (Europa y continente americano) la concepción normativa de orden público basada en las obligaciones y derechos del ciudadano, como evidencia de avance o progreso humano. Los principios de derechos humanos se desarrollan desde cierta dicotomía venidas de estas

dos revoluciones, centrándose el modelo americano en la necesaria protección y conciliación de las propiedades e intereses diversos existentes dentro de la sociedad, y el francés en la igualdad universidad en los derechos de todo individuo. Esta importante dicotomía se traducirá a posteriori en diferentes formas de adaptarse a la evolución de las concepciones de ciudadanía de la época contemporánea (Emsley, 2005; Martínez, 1986; Martínez y De Pazzis, 2004; Palop, 2004).

Después de varios siglos de contestación crítica desde las sociedades germánicas y centroeuropeas a los dogmas religiosos imperantes en la Edad Media, en el S. XVIII, por un lado desde Francia avanza una filosofía que se posiciona como contestación a los abusos arbitrarios del poder político tradicional, que han preservado una gran división entre los privilegios de unos pocos y la pobreza de muchos, a través de una legitimización “natural” puesta en duda por los ilustrados. Se refleja por ejemplo en la definición de agente del orden en el Código de Brumaire (en 1795): “La policía está instituida para mantener el orden público, la libertad, la propiedad y la seguridad individual.” La igualdad en el trato y la obligación a no favorecer a unos grupos sobre otros se subraya continuamente en la Revolución Francesa. Por ejemplo, el Art. 12 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 señala que “la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública: esta fuerza es, pues, instituida en beneficio de todo el mundo, y no para la utilidad particular de aquellos a quien ha estado confiada”. En otros países como España e Italia ya percibimos un pensamiento ilustrado previo que refleja un ambiente en Europa propicio para el cambio hacia conceptos modernos de seguridad ciudadana (González y González, 1999; Martínez y De Pazzis, 2004). Así, el Marqués de Beccaria, en su obra “Tratado de los Delitos y las Penas” en 1764 realiza un análisis crítico a la función de agente de mantenimiento del orden. Sugiere que los discursos religiosos queden dentro de los templos, y que el estado tome la responsabilidad de hacer cumplir las leyes de forma no arbitraria, y como función principal la de prevenir el delito, más que castigarlo, ya que esto puede generar nuevos delitos. En Inglaterra, la revolución industrial a partir del S. XVIII trae unas nueva situación de inseguridad y crimen, pero es ampliamente entendida como síntoma de los tiempos. Esta concepción, unida a una tradición de entender la seguridad como un asunto interno de la comunidad, afecta profundamente a la forma en que los nuevos agentes de policía enfocan su trabajo, más centrado a la relación directa con el ciudadano, como “agente moral” y preventivo, antes de ir cambiando hacia modelos más especializados en la lucha contra el crimen (Crawford, 1999). Un hito de ese cambio fue el modelo de distrito de policía metropolitano de Londres (“London Metropolitan Police District”) de Sir Robert Peel de 1829, que asignó policías a pie a áreas geográficas fijas, con tareas no solo represivas sino también preventivas (Fisher-Steward, 2007), con modelos más proactivos, alejados de la militarización previa, menos vertical y menos jerarquizado, con mayor autonomía del policía de base para centrarse en los problemas de la comunidad y en su sensación de seguridad (Martínez, 2011).

Por otro lado, en los futuros Estados Unidos, la contestación está relacionada tanto con los abusos de una potencia colonial, Inglaterra, como por las ilusiones y esperanzas

de una población de inmigrantes, que en muchos casos llegan huyendo de las represiones europeas frente al que es o piensa diferente, y que buscan construir nuevas comunidades desde posiciones idealistas. No está fácil saber hasta qué punto la cultura comunitaria centroeuropea que traen muchos de estos grupos inmigrantes también tiene una importante influencia en una concepción de los derechos comunitarios de grupos que defienden sus diferencias. La dificultad por saber distinguir la influencia cultural comunitaria germánica de una cultura inmigrante de nuevas comunidades tiene su lógica en que ambas coinciden en una serie de necesidades y objetivos colectivos relacionados con la movilidad migratoria.

Así se entiende cómo el énfasis en la igualdad se verá presente en la defensa de los valores republicanos como filosofía y práctica de la seguridad ciudadana en Francia, y en cambio en Estados Unidos la protección y respeto por los intereses de las diferentes comunidades se ve consolidada como clave del concepto de seguridad ciudadana. La enorme influencia cultural e ideológica de las revoluciones de ambos países a nivel Mundial hace que esta dicotomía haya llevado en Occidente a sistemas mixtos más o menos escorados hacia un modelo más comunitario de intereses compartidos (continente americano) o hacia modelos normativo desde planteamientos de igualdad ante la ley (Europa) (Emsley, 2005).

A lo largo del S. XX se produce a nivel mundial una profundización del estado de derecho y de la asunción por parte de la mayoría de las sociedades del concepto de los derechos individuales. Se extiende universalmente la idea de que la vulneración de los derechos humanos de unas personas hacia otras tiene que ver directamente con la inseguridad ciudadana. El concepto clave de “derecho” (“derechos civiles”, “derechos humanos”) se incorpora a la cultura popular. Se extiende una idea de inclusión: existen individuos que tienen e individuos que no tienen acceso a ciertos recursos o espacio de poder. Los individuos que no tienen deberán de tenerlo moral o legalmente. No se legisla sobre derechos a recursos que tiene todo el mundo o no tiene nadie. No existe el derecho a respirar ni el derecho a vivir en la Luna, por ejemplo. Los derechos son por ello siempre relativos a la situación de una sociedad. Los “derechos universales” procuran ser extensibles a toda la Humanidad. Las principales críticas al concepto de “derechos” no surgen tanto del concepto en sí, sino de sus posibles sesgos culturales, o de que no explicita por si mismo las obligaciones intrínsecas que emanan de los derechos (Amnistía Internacional, 2010; Naciones Unidas, 2004).

El concepto de derechos humanos experimenta un desarrollo a lo largo del S. XX, en su visión individual. Diferentes declaraciones y normativas nacionales e internacionales procuran definir los derechos y las libertades de los individuos, como ciudadanos libres de las ataduras del entorno social en el que se encuentran. Puede transmitir desatención hacia los derechos de grupos y colectivos, sobre los que tradicionalmente el individuo se ha visto obligado a obedecer. Buscando alisar los privilegios para todos por igual, estas normativas por regla general no clarifican los derechos de diferentes colectivos dentro de un país o sociedad. También las aportaciones de países más comunitarios como Estados

Unidos subrayan el carácter individual de los derechos humanos. Los valores individuales americanos no chocan aparentemente con la importancia de los valores comunitarios ya que el modelo ideal de individuo se presenta como el de un buen líder comunitario.

Vemos así cómo a la función principal de la policía de mantenimiento y protección del orden se le va incorporando funciones de protección de los derechos de las personas, para lo que nuevos términos de seguridad pública y seguridad ciudadana van haciendo lugar (Lazúen, 1999). Así van finalmente configurándose los cuerpos modernos profesionales de seguridad y de policía, que, surgidos de instituciones militares, van a ir separándose progresivamente y dependiendo de organizaciones civiles. Esta combinación de mantenimiento del orden normativo y protección de los derechos humanos y las libertades es la que se transmite en el Código Civil Francés (llamado popularmente Código Napoleónico), que refleja una cultura de seguridad y justicia normativa que será la imperante hasta nuestros días en todo Occidente, y buena parte del Mundo. El Código refleja un escrupuloso respeto por las libertades y derechos individuales, protegiendo judicialmente principios que se mantendrán hasta la actualidad como la presunción de inocencia, tanto en los procesos judiciales, como en el trabajo de la policía. En este sentido, el policía no podrá actuar sobre una persona si no tiene indicios de que esté cometiendo una infracción (González y González, 1999; Lazúen, 1999).

La cultura normativa y legalista de seguridad ciudadana que refleja el Código Napoleónico y las legislaciones nacionales que irán surgiendo a lo largo del S. XIX y XX suponen por un lado una mayor separación orgánica entre seguridad y justicia pero al mismo tiempo en la práctica aumenta las funciones de seguridad que tiene un proceso judicial, al dejar únicamente en manos del juez el castigo a imponer al que comete un delito. El agente de policía debe de retraerse escrupulosamente de actuar por su cuenta si no hay delito, y deberá de dejar al sistema judicial que actúe, sin que pueda actuar anticipándose al delito ni sobre el delincuente si no tiene claros indicios o evidencias del delito. En este sentido, en este sistema legalista la función de los cuerpos de seguridad ciudadana se reduce prácticamente a un papel reactivo, actuando cuando se produce una infracción o delito, reprimiendo su ocurrencia y deteniendo a los culpables del delito. Después se irán sumando otros papeles, como el de investigación del delito aportando pruebas al juez, siempre una vez sucedido el delito.

Además de la introducción legal de los conceptos sobre derechos humanos, el Código Napoleónico y las legislaciones nacionales posteriores reflejan una intención de poner coto a las arbitrariedades y abusos de poder ejercido por los jefes políticos locales a través de los cuerpos de mantenimiento del orden y seguridad ciudadana. Estos conceptos van imponiéndose en todo el mundo occidental, algunas veces poco a poco, y en otras con evoluciones o involuciones más o menos abruptas. Por ejemplo, en España, la Constitución de 1812, en plena Guerra de la Independencia con Francia, influye de forma determinante en América Latina, dentro de sus procesos de independencia. En cambio, la función del estado de protección de los derechos que transmite esa Constitución sufrirá una serie de reveses a lo largo de los siglos XIX y XX (Gónzalez, 2008),

y tendrá que esperar a la Constitución de 1978 para consolidar normativamente las funciones del estado en seguridad ciudadana. El Art. 104.1 de la Constitución señala que, “Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y de las libertades y garantizar la seguridad ciudadana”.

A lo largo del S. XX se sigue profundizando en los derechos humanos, con diferentes declaraciones nacionales e internacionales, siendo de particular importancia la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU en 1948. A partir de la Segunda Guerra Mundial se abre al debate público los derechos de las personas como miembros de minorías: mujeres, grupos étnicos, religiosos, de diferentes nacionalidades, inmigrantes, de discapacitados, de diferente orientación sexual... En este sentido, se produce una progresiva protección de los derechos de los diferentes colectivos, aunque con cierta ambigüedad en las formas . Existe hasta la actualidad un dilema normalmente poco explicitado sobre la protección de los derechos individuales frente a la protección de los derechos colectivos. Mientras que la mayoría de las legislaciones se centran más en la protección de los derechos individuales, existen grandes diferencias entre países en los derechos colectivos, por regla general dependiendo del nivel de recelo histórico o actual hacia ellos.

Paralelamente a este debate público, los países occidentales experimentan un profundo cambio sociológico del concepto de ciudadanía, de modelo ideal de “excelencia ciudadana”. Mientras que hasta el S. XX el buen ciudadano es aquel que consigue cumplir con un único modelo ideal de ciudadano, a partir de mitades del S. XX el modelo ideal de ciudadano es el que sobresale a la “masa” en su singularidad y “excelencia”. El “genio”, el “líder carismático”, el “héroe”, el “famoso”, son modelos de rol que la sociedad distingue y valora especialmente. En este sentido, lo “único” o diferencial de cada persona o grupo adquiere una amplia relevancia.

Todo esto coincide con un enorme cambio en la composición de muchas ciudades de todo el Mundo, que se hacen más abiertas y cosmopolitas, aumentando exponencialmente el número de visitantes e inmigrantes de diferentes países, y su población flotante. Al mismo tiempo crece el valor del “diferente” y de los derechos de los diferentes colectivos. La “sociedad diversa” se hace una realidad en la mayoría de los países en crecimiento o desarrollados. Ante estos grandes cambios culturales y sociales de gran rapidez, las funciones de mantenimiento del orden público basadas en el modelo homogéneo de “buen ciudadano” sufren una profunda crisis cultural. Los nuevos modelos procurarán responder por un lado a que los distintos colectivos sociales más vulnerables tengan también acceso a los mismos derechos, desde concepciones culturales relacionados con la singularidad del ciudadano. Por otro lado, responderán a la tendencia de las últimas décadas de aumento del temor ciudadano, explicado en parte por la percepción de incertidumbre y desconcierto cultural, en parte por el alarmismo de los medios de comunicación hacia lo diferente, y en buena parte a cambios en posiciones ideológicas de la sociedad, entendidos como tendencias pendulares y/o coyunturales, que conducen a cambios en la

filosofía sobre seguridad hacia discursos del miedo y de mayor dureza contra el infractor (Camacho, 2009; Van Swaanningen, 2005).

En cuanto a la evolución del ámbito científico-técnico relacionado con la seguridad ciudadana, es la criminología la que más influye en el avance conceptual, teórico y empírico de la seguridad ciudadana. La criminología comienza a reunir un cuerpo científico de conocimiento en el S. XIX. La Escuela de la Estadística Moral en ese siglo ya elaboraba mapas del delito, y lograba asociar las condiciones sociales de diferentes territorios con los delitos que se cometían en ellas. Más tarde, en los años 30 la Escuela de Chicago profundizó en este tipo de modelo procurando entender el desarrollo de núcleos delictivos en las nuevas ciudades americanas, con un rápido desarrollo industrial, grandes movimientos inmigratorios y “desorganización social” que por ello sufrían dichos lugares. Más adelante, a partir de los años 40 del siglo pasado la criminología se centrará en las claves del comportamiento delictivo y de la violencia desde enfoques psicológicos y sociológicos, y a partir de los años 70 en el contexto comunitario y situacional de este comportamiento. Todos estos enfoques más contemporáneos de estudio van centrándose en las características de individuos, grupos, colectivos, comunidades, y categorías sociales que pueden predecir el desarrollo del delito, y tendrán un importante impacto en la forma en que se trabaja la seguridad ciudadana. En cualquier caso, responde al creciente interés por la diversidad de perfiles y situaciones delictivas y en ese sentido se mantienen alineadas con la evolución sociológica y antropológica del concepto de seguridad ciudadana que va imperando en nuestras sociedades.

En particular, y respondiendo al creciente interés por los derechos de los individuos y colectivos diferentes y a la singularidad de los nuevos modelos ciudadanos y a las demandas ciudadanas en países que profundizan en el estado democrático, a partir de los años 70 surge un interés especial por enfoques preventivos y comunitarios dentro de los servicios de policía y de seguridad ciudadana. Estos nuevos planteamientos surgen también como respuesta a las críticas de los modelos normativos “legalistas”. De acuerdo a estos nuevos modelos, los enfoques legalistas se quedan en la mera reacción al delito, represión y castigo de aquellos que delinquen, sin poder entrar en la prevención y anticipación del delito, e ignorando las causas y los factores sociales y situacionales que inciden sobre ello. Como consecuencia, el modelo “legalista” o “reactivo” (frente a “proactivo”) es ineficiente y ineficaz, pudiendo ser contraproducente, ya que solo trabaja los síntomas, por lo que el problema puede ir a más y al mismo tiempo, se criminaliza al infractor, por lo que puede empeorar su rehabilitación social. Estos modelos promueven métodos centrados en la comunidad desde enfoques que se adelantan a la situación delictiva.

Hope (1995) define tres fases iniciales de estos modelos preventivos comunitarios (en contextos anglosajones):

- (I) Las que emergen con la “ciudad en crecimiento”, con tres etapas: (1) Los de organización comunitaria (a partir de los años 30, sobre todo en Estados Unidos), que parten de la herencia de la Escuela de Chicago, centrados en la acción o el desarrollo de la propia comunidad local a través de una mejora en su propia

organización; (2) Los de la implicación de inquilinos en barrios de vivienda pública (a partir de los 50, sobre todo en Gran Bretaña); y (3) Movilización de recursos (a partir de los 60, especialmente en los Estados Unidos) para la comunidad y de la comunidad.

- (II) Las que surgen de la “defensa comunitaria”, en una “ciudad atemorizada” ante los problemas de los años 70 y 80, con dos movimientos: (1) El de organización de vigilancia comunitaria (particularmente en Estados Unidos); y (2) El de modificación ambiental, buscando mejorar la vigilancia natural, la evitación de puntos peligrosos, y el diseño de espacios públicos que promuevan la seguridad y la convivencia. De estos tiempos surge el uso masivo de las cárceles, que llega hasta nuestros días.
- (III) Las que surgen de un concepto de “ciudad en desintegración” de los años 90. Surgen dos enfoques: (1) El de preservación del orden, atajando el desarrollo del desorden desde sus pequeñas manifestaciones (comportamiento “antisocial” o actos incívicos); y (2) El de protección de los vulnerables, centrados en los perfiles de víctimas más frecuentes. De estos tiempos surgen las prácticas de videovigilancia, y los modelos policiales “centrados en los problemas”, y de prevención situacional basados en la teoría de los “cristales rotos”.

Inglaterra había pasado a finales del XIX y principios del XX de un policía de barrio a una seguridad más especializada y reactiva, de lucha contra el crimen (Crawford, 1999). EEUU igualmente en la primera mitad del S. XX y hasta los 70 de había profundizado en una estrategia más tecnológica, más centralizada, más distanciada y aislada del ciudadano y de sus problemas cotidianos de desórdenes públicos, priorizando más la respuesta a delitos más graves, y más centrada en el número de detenciones más que en el número de casos resueltos, para en parte reducir la corrupción de la policía por supuesta influencia de miembros de la comunidad y de políticos (Diamond y Weiss, 2009; Fisher-Steward, 2007). En cambio, a partir de los 70 en ambos países se exterioriza una gran insatisfacción policial y ciudadana por los métodos puramente reactivos. Se producen fuertes protestas ciudadanas ante episodios de brutalidad policial y al mismo tiempo aumenta la violencia de bandas, revueltas y asesinatos. Las administraciones de policía se percantan que tienen que volver a la comunidad si quieren llegar a algo en relación con el crimen y la inseguridad. En EEUU se empieza a dibujar el perfil del policía comunitario en los 80 (Fisher-Steward, 2007).

Además de Inglaterra y Estados Unidos, diferentes países de Europa experimentan estas tendencias. En particular a mitades de los 80 existe un cambio similar basado en atajar los comportamientos incívicos y antisociales (Hebberecht y Duprez, 2002). Jar (2000), en un estudio comparado de sistemas policiales (que incluía Francia, Gran Bretaña, Alemania, Canadá, y España) concluía en el año 2000 que las tendencias futuras comunes en todos estos países era un cambio de modelos reactivos a modelos proactivos, preventivos, y comunitarios. Conceptos relacionados con los derechos de las diferentes minorías y la atención a la diversidad social van incorporándose a partir de los 80 en diferentes países

(Clements, 2008), correspondiendo a un cambio cultural que se centra más en valores de identidad, auto-estima y liderazgo individual diferenciables. Los resultados (que se analizan más adelante) de estos primeros pasos son desiguales, y sus limitaciones por regla general obedecen a presupuestos ideológicos y culturales de partida, reflejo de los cambios sociales en las percepciones y concepciones de lo que es y debe de ser la seguridad ciudadana y los modelos de ciudadano.

Así, podríamos hipotetizar que la principal dimensión de las concepciones y modelos de seguridad ciudadana que nos encontramos en la mayoría de los países occidentales hoy en día se encuentra en un eje con dos polos. Por un lado un enfoque “tradicional” que superpone los modelos legalistas de protección de los derechos individuales al modelo tradicional de mantenimiento del orden. Por otro, un enfoque que combina los valores individualistas del ciudadano de excelencia (modelos distintivos) con los derechos colectivos y comunitarios. En antropología de la seguridad ciudadana, podríamos hipotetizar que los primeros corresponden a modelos de protección de los bienes y capital (alegóricamente “neolíticos”), de igualdad en el comportamiento individual humano, de “buen ciudadano”, de corte social urbano. Los segundos (simbólicamente “paleolíticos”) de protección de la diversidad de intereses de grupos y colectivos, de “ciudadano singular o excelente”, de corte comunitario

### 3.1.3. La realidad actual en números

En la actualidad, existen importantes diferencias a través de los continentes y países en cuanto al numero de efectivos de seguridad y justicia (datos de la ONUDC, Ha-rrendorf y Smit, 2010). En nº de policía, la mediana mundial (año 2006) es de 303,3 agentes por 100.000 h., con una variabilidad entre 435,5 en Oriente Medio y Próximo y 186,8 en Africa. La variabilidad se encuentra también entre países de cada continente. Por ejemplo, en Europa tenemos países como Portugal, 419 policías/100.000 h., España, con 313, Alemania, 303,8, Inglaterra, 263, Países Bajos, 215, Francia, 210, o Finlandia, 158. En ámbito judicial, los fiscales hacen una mediana mundial de 6,1 (media 8,0) cada 100.00 h., con importantes variaciones entre 22,1 de Europea del Este, a Africa, con un 1,8. Los jueces muestran una mediana de 9,7 (con media 11,5) por 100.000 h., variando desde 19,6 en Europa del Este, a 0,8 en Africa, aunque con grandes diferencias entre países. Por ejemplo, en Africa del Norte la proporción de jueces es de 9,8. En cuanto al persona de prisiones, la mediana mundial es de 54,4 por 100.000 h., con grandes diferencias entre 115,4 de Canadá y EEUU a 5,4 de Asia del Sur.

Sobre el rendimiento del personal de seguridad y justicia, el mismo estudio no encuentran correlación significativa entre número de policías y número de sospechosos detenidos. Tampoco parece que haya grandes diferencias en estos indicadores de productividad entre regiones del Mundo. Los países con tasas de sospechosos por policía más bajas se sitúan el América Latina y Asia, pero también encontramos países con altas tasas en América Latina (como Uruguay, y Chile). La mediana de sospechosos detenidos por policía es de 2,4 y la media es de 5,2, con Serbia mostrando la más baja (0,1)

y Finlandia la más alta (46). Ya comentamos más arriba que a nivel mundial, un 20% de los detenidos acaban siendo condenados. En cuanto al nivel de castigo (severidad de respuesta del sistema judicial), podemos comparar el número de personas sirviendo penas de prisión y el número de personas condenadas (a cualquier tipo de pena) en un año. Encontramos una enorme variabilidad entre países, apenas relacionada con continentes (aunque hay bantantes países de América Latina entre los más duros en este indicador). Tenemos países donde hay más personas en la cárcel que condenadas en un año, como Rusia, Costa Rica, Zambian, El Salvador, Papúa-Nueva Guinea, Venezuela o Nepal, y países con número de personas encarceladas por debajo de un 10% en relación a las personas condenadas (en un año), como Egipto, Finlandia, Islandia, Arabia Saudí, Reino Unido, o Guatemala. De todas formas, este indicador tiene importantes sesgos, por lo que Harrendorf y Smit (2010) incluyen un indicador complejo para reducir los sesgos, con resultados que también muestran una gran variabilidad internacional.

## **3.2. Principios de los métodos de seguridad ciudadana en la actualidad**

### **3.2.1. Modelos “tradicionales” imperantes**

Las prácticas más habituales en la gran mayoría de los países siguen basándose en modelos “legalistas”, desde la tradición francesa del Código Napoleónico, centrado en la respuesta al delito una vez que se produce. Para Martínez (2011) Francia sigue siendo el prototipo de este tipo de prácticas: centrado en mantenimiento del orden social, gracias a una estructura militar, centralizada, fundamentada en la represión del delito y la reactividad, altamente burocratizada y alejada de la población. Fija sus objetivos en la nación y no en la comunidad, respondiendo más a lo general que a lo particular, sin entrar en el diseño de trabajos preventivos. Estos métodos, para mantener o conseguir seguridad ciudadana, se basan básicamente en la detención del infractor, y un procedimiento de castigo administrativo o judicial una vez ocurrida una infracción ilegal. El proceso incluye principalmente el patrullaje de observación territorial general (“aleatorio” o “al azar”) o específico (“ver sin ser vistos”), o la respuesta rápida ante un requerimiento o aviso, con el objetivo de cazar “in fraganti” en comisión de delito. Prosigue entonces procurar la detención con evidencias, la denuncia, el castigo administrativo para faltas o delitos leves (en su mayoría, multas), o judicial para delitos más graves (en general pérdida de libertad) y el efecto escarmentonador para el que cometió el delito o disuasorio para aquellos tentados a la comisión del delito. Estos métodos también incluyen la investigación en profundidad y los operativos especial (Ramírez, 2005).

Estas prácticas también se llaman reactivas porque se centran en responder al delito una vez se ha produjo. Restringen la prevención a la disuasión indirecta que el castigo busca conseguir, y a algunas prácticas disuasorias más directas, sobre todo de presencia policial en lugares donde existe un alto riesgo de comisión de delito o de altercados. Los métodos

reactivos se combinan también muy bien con la tendencia a lo largo de los S. XIX y XX de la mayoría de los países occidentales de centralizar y especializar los cuerpos de seguridad de los estados en estructuras funcionales ramificadas, pero con un control fuerte de los mandos superiores sobre la toma de decisiones del policía que trabaja sobre el terreno. Esta tendencia hace que en países como Inglaterra, las incorporación de métodos preventivos a partir de los años 60 del S. XX hace que se establezcan agentes especializados, lo cuál dificultará el desarrollo de modelos comunitarios más generalistas (Crawford, 1999).

En la realidad del trabajo del policía, nuestro estudio ha podido constatar en los barrios visitados de países con mayor prevalencia de prácticas tradicionales (como España, Marruecos o Francia) la existencia de prácticas informales preventivas de contacto con vecinos, infractores y su entorno social, y de entidades de trabajo preventivo (como los servicios sociales o educativos). Estas actuaciones informales suelen ser puntuales y bajo la iniciativa de policías de base que ven inevitable y lógico trabajar también de esa manera.

El modelo “tradicional” no lo es tanto, ya que se fue implantando en la mayoría de los países a lo largo de los dos últimos siglos, siendo la legislación francesa de enorme influencia a nivel internacional. De hecho, en la mayoría de los países aún existe un trayecto por recorrer relacionado sobre todo con el respeto a los derechos humanos de infractores y sospechosos. Aunque esto último no parece ser debido únicamente a las resistencias en el cambio de cultura de trabajo de antiguas instituciones policiales, sino también a las limitaciones de las prácticas “legalistas”.

Los modelos legalistas supusieron sin lugar a dudas un avance en el estado de derecho en relación al funcionamiento de las fuerzas de orden público y la seguridad ciudadana. Hasta entonces, la policía había servido en muchos casos para preservar el poder personal y arbitrario de grupos formales o informales, y estos modelos procuraron cortar de raíz el problema, priorizando el respeto escrupuloso y garantista de los derechos humanos de todo aquel al que no se le ha probado judicialmente una infracción. En cambio, esta priorización de los derechos humanos supuso un claro encorsetamiento de las prácticas de intervención en seguridad ciudadana. También supuso en muchos casos una vulneración indirecta de los derechos de infractores y sospechosos por su criminalización ante la sociedad, justamente lo que pretendía evitar.

### **3.2.1.1. Limitaciones teóricas de los métodos tradicionales**

A continuación abordamos las críticas más habituales a los modelos legalistas tradicionales en sus elementos teóricos (Arriagada y Godoy, 2000; Crawford, 2009; Medina, 2010; Luiz, 2008; Ramírez, 2005) (más adelante abordamos las limitaciones bajo la evidencia de la práctica). Unas preguntas comunes que se hacen los modelos críticos sobre los métodos tradicionales:

- Si la forma principal de abordar la seguridad ciudadana es esperando a que se cometa el crimen o delito ¿hasta qué punto podemos hablar de estar preservando la seguridad ciudadana o hasta qué punto deberíamos hablar de que el trabajo parte de un fracaso intrínseco en la seguridad?

- Si la inmensa mayoría de los delitos o crímenes se pueden incluir en “modus operandi” característicos y perfectamente analizables, ¿por qué no se pueden prever, anticipar, y actuar para que no se produzcan?
- Si se puede prever la conducta delictiva y criminal y actuar anticipadamente para que no se produzca ¿no sería eso realmente seguridad en su sentido pleno?

Para estas visiones críticas a los modelos tradicionales, estos métodos suponen una serie de limitaciones, entre ellas:

- La metodología reactiva separa al policía de la comunidad y del conocimiento y tratamiento de los problemas en su dimensión plena. Goldstein (1990) señala como la motorización de la policía, junto sobre todo la universalización del teléfono, supuso profundizar en este método reactivo de separación del policía del medio social. La rapidez de la respuesta a un requerimiento telefónico llegó a ser un indicador principal de éxito policial en el sentimiento de seguridad del ciudadano.
- El método no deja mucha opción al trabajo proactivo del policía, que se deben de basar en el principio de mínima intervención cuando no hay ningún delito. La actuación rutinaria de patrullaje aleatorio se muestra positivo para la percepción de seguridad de los vecinos pero muy poco eficaz para reducir el delito (Ramírez, 2005).
- El método es complicado y supone unos mecanismos y dispositivos que necesitan de muchos recursos con baja eficacia ya que los resultados con éxito se limitan solo a aquellos casos en los que el proceso llega hasta el final del complejo proceso policial y judicial.
- El método supone una intervención “quirúrgica” sobre el delito, y dificulta la colaboración de otros sectores de atención ciudadana que podrían realizar un fundamental trabajo de prevención y de promoción de la seguridad y la convivencia, como pueden ser los servicios sociales, la educación, el urbanismo, la salud, el medio ambiente. También hace más difícil la implicación ciudadana, haciendo la seguridad ciudadana de un territorio sobre-dependiente de los servicios de seguridad y por ellos promueve una actitud pasiva del ciudadano frente a su contexto social. El modelo limita el desarrollo de un concepto integral de la seguridad ciudadana que sepa trabajar a fondo la relación entre las causas y las consecuencias de la inseguridad. Más importante, al centrarse en la ocurrencia de problemas de inseguridad, abandona la posibilidad de focalizarse en la potenciación de aquellos factores y recursos naturales e informales de fortalecimiento de la seguridad ciudadana en su propio contexto comunitario.
- Ocurren así ciertas prácticas “informales” con riesgo de abuso policial, cuando el policía tiene la tentación de tomar el castigo por su mano (a diferentes niveles y formas), resultado muchas veces de la frustración policial al ver la impunidad de infractores cuando la comisión de delito es bastante previsible y con los métodos tradicionales legalistas y reactivos no pueden hacer nada.

El castigo judicial como método muestra sus limitaciones en sus bases teóricas, entre ellas:

- El efecto disuasorio de la justicia penal muestra bastantes limitaciones. La psicología experimental y aplicada nos muestra que el castigo tiene un efecto limitado como instrumento de aprendizaje humano y modificación de conducta, si queremos reducir la reincidencia (Henry, 2003; McCord, 1999; Sanson y col., 1995). De hecho, por lo general lo reproduce (Widow, 1989). El castigo de privación de libertad y penitenciario supone un tipo de castigo que dificulta la reparación del daño hecho y la reintegración del infractor, a no poder físicamente trabajar para ello. Al mismo tiempo, la pérdida de los vínculos y la estigmatización del recluso dificultará intrínsecamente la reinserción.
- El sistema judicial supone un castigo muy diferido (pueden pasar años hasta que llegue), y por ello tiene pocos efectos “escarmentadores” o disuasorios. García-Pablos (2007) encuentra incluso ingenuo mantener el supuesto disuasorio de la justicia penal y pensar que la persona que comete un delito valora siempre fría y racionalmente los costes y beneficios. En cambio, el delincuente calculador y profesional parece ser una proporción menor de los casos de delito. En cambio, aparece como más habitual la infracción basada en distorsiones cognitivas que hace que el infractor subestime los costes.
- Un procedimiento judicial riguroso supone una importante proporción de “falsos negativos” (no se puede probar la culpabilidad del acusado pero sí que cometió la infracción) y, en menor medida, “falsos positivos” (se declara la culpabilidad pero es inocente). El método garantista implica un celo en todos los procedimientos, lo que dificulta y hace muy caro el sistema cuando existe un alto volumen de casos. Todo ello hace que se deriven recursos económicos de otros sectores al sistema judicial, fuerza los procedimientos policiales para que se ajusten al método judicial de formas que pueden rayar el estado de derecho, y puede empeorar las relaciones de las administraciones con los ciudadanos (Plant y Scott, 2009).
- Diversos estudios indican que la conducta delincuente está más motivada por las oportunidades y beneficios seguros y por los riesgos inmediatos de esa conducta que por la magnitud de un castigo diferido que se percibe como poco probable (Katz y Bonham, 2003).
- El método judicial tradicional requiere pruebas del delito. En muchos tipos de delito, eso requiere cazar al delincuente “in fraganti” y para ello actuar “viendo sin ser visto” para “cazar al delincuente in fraganti”. Como no puede actuar anticipatoriamente, porque si lo hace “espanta” al delincuente y va contra la presunción de inocencia, la mera observación, además de permitir la comisión de delito, permite que se desarrolle dinámicas naturales de percepción de impunidad, de concentración, multiplicación, agravamiento, y amplitud (de tipos) de las conductas delictivas en los mismos lugares. De hecho, muchas veces puede

sin quererlo promoverla, ya que hace falta que una conducta de riesgo supere el umbral de delito para poder actuar, lo que supone un aumento de las actividades pre-ilegales y la generación de entornos “criminógenos” (que generan delito) y “criminópetos” (que atraen el delito). En nuestro estudio hemos observado cierta tolerancia con esa concentración de la actividad pre-delictiva en un punto, ya que los agentes de seguridad tienen la falsa impresión de que tienen el tema “controlado” en puntos determinados, y que si actúan sobre ellos, van a perder el control, y como mucho, van simplemente a desplazar o dispersar el problema. Este razonamiento no se sostiene en base a los resultados de la investigación empírica (Braga, 2006; Clarke y Eck, 2003; Guerette, 2009).

- El castigo judicial supone “judicializar” la seguridad ciudadana, si lo usamos como forma principal de intervención disuasoria y por ello de mantenimiento de la seguridad ciudadana. El juez es un agente de la justicia, no de la seguridad, y debe de asegurar el preservar los derechos de todos los ciudadanos, incluidos los delincuentes y criminales.
- El castigo como método de justicia es limitado en resultados, debido a que se basa en el principio de reciprocidad del daño hecho, sin que realmente haya una reparación de la justicia, tanto para la víctima, como para la comunidad donde se produjo el delito, como para el infractor. Eso hace también que el efecto sobre la seguridad ciudadana sea bajo, y el que ha pasado por el castigo tiene altas probabilidades de reincidencia. Además, el castigo supone un dilema social, ya que las raíces del comportamiento delictivo suelen tener también una responsabilidad social que no podemos obviar desde marcos éticos y de eficacia cuando el castigo recae únicamente sobre el individuo.

### **3.2.2. Bases de las tendencias actuales y los enfoques innovadores**

En las últimas décadas surge una serie de modelos desde las ciencias sociales y de la conducta que traen nuevos vientos frescos de entusiasmo y esperanza ante la impotencia de muchas instituciones, agentes de seguridad, y ciudadanos sobre cómo abordar la violencia, inseguridad, delincuencia y criminalidad desde el estado de derecho. Efectivamente, se extendía la impresión de que los métodos legalistas no acababan de encontrar la solución a muchos problemas sobre el terreno, y la tentación de entender que había que recurrir a métodos no tan garantistas. En cambio, las nuevas escuelas procuran avanzar en la confluencia entre protección de los derechos humanos y eficacia policial.

Los modelos actuales avanzan en un concepto de seguridad ciudadana que cree es posible una confluencia entre prevención del delito y respeto escrupuloso de los derechos humanos. Es posible trabajar con factores y grupos de riesgo sin criminalizarlos. La conducta delictiva y criminal se puede estudiar, prever, anticipar, y actuar sobre ella en el entorno donde se origina y desarrolla. Aunque es más compleja y difícil (en el trabajo del policía) que la mera actuación reactiva esperando que se produzca el delito, esto hoy en día se puede trabajar desde los conocimientos actuales venidos de las ciencias sociales,

puede ser más eficaz y eficiente, y hacerlo desde la protección de los derechos de todos, incluidos aquellos con riesgo a una conducta infractora.

Las tendencias transformadoras en seguridad ciudadana parten de las principales críticas a los modelos tradicionales, “napoleónicos”, “legalistas”, o “reactivos”. Enfoques relevantes a mencionar se basan en conceptos como la prevención situacional (Clarke y Eck, 2003), la teoría de las “ventanas rotas” (Clarke, 2005; García-Pablos, 2007; Ramírez, 2005, Wilsin y Kelling, 1982), la teoría de la “actividad rutinaria” (Felson, 1994; Laycock, 2005), la de la “racionalidad limitada” aplicada al delito (García-Pablos, 2009), la de “patrones delictivos” (Brantingham y Brantingham, 1993; Hughes y Edwards, 2005), la criminología evolutiva (Nunes y Jolluskin, 2008; Homel, 2005), la criminología ambiental y cartográfica (Fernández-Ramírez, 2008; Hirschfield, 2005, Redondo y Pueyo, 2007; Shaftoe y Read, 2005; Shaftoe, 2008), los enfoques comunitarios preventivos (Crawford, 2009; León-Escribano, Martínez, y Sequeira, 2004; Trojanowicz y Bucqueroux, 1998; Vozmediano y San Juan, 2006). También surgen modelos de otros campos que se relacionan íntimamente con los nuevos conceptos de seguridad ciudadana, entre los que cabe citar sobre todo la justicia comunitaria y restaurativa (Gláucia, 2008; Katz y Bonham, 2003; Aguinsky y col., 2008; Brusius y Ribeiro, 2008; Henry y Kralstein, 2011; Shapland, 2011), y la gobernanza comunitaria (Crawford, 1999; Diamond y Weiss, 2009; Gillings, 2005; Kearns, 1992). Subrayan todos ellos la necesidad de incorporar metodología científica al estudio de la criminalidad y de su solución desde marcos de intervención comunitarios y preventivos centrados en la solución del problema (Goldstein, 1990), o basados en la evidencia (Garrido, Farrington, y Welsh, 2006; Gillings, 1997). Estos modelos no buscan tanto combatir la delincuencia indiscriminadamente, sino centrarse en estudiar las causas y factores que conllevan las situaciones de inseguridad y afrontarla desde las soluciones (Braga, 2006).

Entre los conceptos clave de estos nuevos paradigmas cabe incluir los siguientes:

- **La seguridad centrada en el problema.** La importancia de definir y centrarse en los problemas de forma metódica surge de una crítica a prácticas previas en las que no estaban claros los objetivos concretos del trabajo de la seguridad ciudadana, y existía una práctica difusa, poco planificada. La identificación, priorización, y planificación de las estrategias sobre los problemas permite organizar bien el trabajo, marcar objetivos medibles, y obtener resultados concretos (Braga, 2002; Goldstein, 1990; Ikerd y Walker, 2010; Lafuente, 2011; Ramírez, 2005).
- **La seguridad basada en la evidencia.** Al igual que la medicina basada en la evidencia, esta tendencia se centra en la necesidad de utilizar métodos científicos de valoración y mejora del trabajo, basado en criterios empíricos de la evidencia de nuestro trabajo (Garrido, Farrington, y Welsh, 2006; Gillings, 1997; Hirschfield, 2005).
- **La seguridad basada en la prevención del delito y en la promoción de la seguridad.** Los enfoques preventivos, pro-activos y anticipatorios han ido tomando un papel cada vez más central y hoy en día se han consolidado como básicos en cualquier estrategia y metodología de seguridad ciudadana, hasta el punto de

haber centrado buena parte del trabajo de la ONU en este campo (International Centre for the Prevention of Crime y UNODC, 2010). Ya en 2002 las Naciones Unidas aprobaron una *Directrices para la Prevención del Delito* (Resolución del Consejo Económico y Social 2002/13). Las estrategias de prevención buscan centrarse en las raíces y causas individuales y sociales del delito en el contexto local donde se desarollan, detectando y abordando factores de riesgo antes de su desarrollo, con medidas pro-activas y anticipatorias. También las tendencias más actuales buscan promover la seguridad potenciando los recursos y capital social de la seguridad desde enfoques multinivel, integrales, y holísticos.

- **Policía de proximidad, policía de barrio, policía comunitario.** Todos ellos basados en la filosofía de que el trabajo hay que hacerlo con los ciudadanos en su contexto. Términos que muchas veces se mezclan, y que no deben confundirse. La policía comunitaria, que procura trabajar con toda la comunidad local, es policía de proximidad pero no necesariamente viceversa. La policía de proximidad puede trabajar en el contexto de individuos y grupos en la resolución de sus problemas, pero no necesariamente con enfoques comunitarios. El policía de barrio es también un policía de proximidad, destinado o encargado de un barrio. Depende del modelo de policía de barrio si es comunitario o no. Entre los modelos de policía comunitario, existe también cierta confusión de términos. En algunos lugares llaman policía comunitario a aquel policía con funciones de relación con la comunidad. Este es un concepto parcial del término, y no debería de entenderse como policía comunitario en su sentido completo, que supone una intervención comunitaria plena, incluyendo el objetivo de llegar a todos y cada uno de los miembros de la comunidad local (barrio, pueblo, o pequeña ciudad) y trabajar con sus recursos comunitarios para potenciar y promover el capital social hacia una seguridad ciudadana en clave positivo (Clements, 2008; Crawford, 1999; Lafuente, 2011; Luiz, 2008; Macguire y Gantley, 2009b; Ramírez, 2005 Trojanowicz y Bucqueroux, 1998).
- **La seguridad comunitaria.** Concepto asociado al de policía comunitaria, al enfocarse en la capacidad de la comunidad para lograr una seguridad óptima (Shaw, 2001). Trojanowicz y Bucqueroux (1998) encuentran las bases teóricas del “policiamiento comunitario” en la teoría del patrocinio normativo (“normative sponsorship theory”), que señala que cuanto más se comparten metas, valores, y creencias, más posible que colaboren para mejorar el barrio, y la teoría social crítica (“critical social theory”), que indica que para que la gente se una para solucionar los problemas de su comunidad hace falta que cuenten con conocimiento, potenciación (“empowerment”), y emancipación. El concepto de seguridad comunitaria aparece en el Reino Unido a finales de los 80, y se centra sobre todo en la expectativa de que la comunidad puede lograr una mayor participación implicándose en su propia seguridad potenciando sus propios recursos (Clarke, 2009; Hughes, 2009). Reponde a las limitaciones encontradas en la

seguridad ciudadana tradicional (aumento de delitos y de personas en procesos judiciales, crisis de eficiencia y saturación judicial, grandes costes económicos y sociales)(Hughes, 2009). Hughes (2009) contrapone esta forma de prevención social del delito, centrada en incluir a la gente, de las formas de prevención situacional, más centradas en excluir el delito, aunque ambas proclaman en común una mayor efectividad y menor perjuicios que las formas tradicionales. Desde una visión más aplicada, el Intendente Jefe de la Policía de Teulada-Moraira (España), M. Navarro (2011), se basa en la idea de que para que exista una seguridad real, hay que hacer partícipe a todos los ciudadanos de una cultura de la seguridad, promoviendo un estrecho binomio policía-comunidad. Para ello, es fundamental mantener a la comunidad bien informada, y de esa forma, la comunidad informe igualmente. El conocimiento bidireccional se convierte en herramienta primordial de prevención. El objetivo final de la seguridad comunitaria, para este jefe de policía, es “mantener niveles óptimos de seguridad, que permita facilitar el crecimiento de la riqueza económica y social” de la ciudad, “desde una perspectiva sistémica de intervención” (p. 256). En los últimos tiempos ha ido logrando un lugar el concepto de atención policial a la diversidad social y cultural, habitualmente en el contexto comunitario. En países como Inglaterra se han ido incorporando nuevas unidades, prácticas, y legislación en materia de derechos de las minorías (sobre todo de inmigrantes y de colectivos con diferentes creencias religiosas), incluyendo también la diversidad dentro de los cuerpos de policía (Clements, 2008). Acciones de atención a los derechos de las minorías y la diversidad también se han ido multiplicando a partir de los años 80 en diferentes países de Europa, en EEUU, Canadá y una importante lista de países que se han ido añadiendo con diferentes programas, unidades, o prácticas. Frente a la dialéctica entre relativismo cultural y universalismo, estas tendencias abogan por el pluralismo (National Expertise Centre for Diversity, 2008).

- **La prevención situacional.** Basada en el principio de que es la situación, más que el criminal, la que explica el 80% de los delitos. Se trata de cambiar la situación si queremos prevenir el delito. La situación se basa en el triángulo infractor-victima-contexto espacio-temporal (Clarke, 2005; Clarke y Eck, 2003; Hughes y Edwards, 2005; Linden, 2007; Tilley, 2005a, 2009). La proporción 20/80 se repite en el delito: Un 20% de las situaciones (mismos delincuentes, tipos de víctimas y mismos contextos) es responsable del 80% de los delitos. La prevención situacional aglutina conceptos como las “ventanas rotas”, la actividad rutinaria, la racionalidad limitada, o la cartografía criminal y ambiental de los patrones delictivos (Hirschfield, 2005).
- **“Ventanas rotas”.** Concepto embrión de todos los enfoques situacionales de hoy en día. Básicamente la idea es que el delito se produce a través de una dinámica gradual espiral de incremento de la conducta infractora, de menos a más, rompiendo progresivamente umbrales inhibitorios a través de mensajes situacionales

de impunidad. Si logramos controlar las situaciones podremos bloquear esta dinámica. El término viene de estudios que indican que con una ventana que se mantiene rota la persona puede sentirse más desinhibida por robar dentro que si la ose arregla (García-Pablos, 2007; Ramírez, 2005 Wilson y Kelling, 1982; Zimbardo, 1969).

- **Racionalidad limitada y teoría de la elección racional** (*"Rational Choice Theory"*) . Este enfoque parte de una crítica a modelos puramente económicos del razonamiento del infractor, que presupone que el infractor analiza de forma calculada todas las alternativas y sus consecuencias. La racionalidad limitada nos muestra que tenemos ciertas tendencias, estilos, sesgos, y distorsiones en nuestro razonamiento por limitaciones cognitivas, emocionales, y sociales, que nos hacen tomar decisiones y comportarnos de formas poco adecuadas (y explican las infracciones o delitos), pero también bastantes previsibles, generando comportamientos más rígidos, habituales y rutinarios, que llevan a perfiles predecibles. Este es el caso de muchos comportamientos delictivos (Clarke y Eck, 2003; García-Pablos, 2009; Trojanowicz y Bucqueroux, 1998).
- **Patrones delictivos.** La teoría de los patrones delictivos afirma que el crimen no se produce aleatoriamente, y las oportunidades de delito tampoco. El infractor toma una decisión eligiendo el tipo de víctima, delito y contexto espacio-temporal en base al procesamiento de una combinación frecuente de elementos del entorno, de su mayor experiencia y conocimientos sobre ellos, de sus características personales, de sus hábitos y costumbres, de aprendizaje en base a la experiencia infractora de otros, de la influencia de su entorno social y su capacidad de razonamiento sobre ellos, de los riesgos y beneficios de su infracción, y eso les llevará a desarrollar un “modus operandi” o secuencia conductual estable sobre ese entorno. Todo ello constituye patrones delictivos estables (difusos, enfocados, y agudos en el espacio-tiempo) que se producen en la mayoría de los casos de los diferentes tipos de delitos, y que se pueden estudiar y por ello conocer, anticipar, y prevenir (Brantingham y Brantingham, 1993; Canter y Hodge, 2008; Clarke y Eck, 2003;).
- **Actividad rutinaria.** Esta teoría se basa en la idea de que los infractores y las víctimas en la mayoría de los casos no se comportan de forma aleatoria, sino sobre hábitos establecidos. El infractor se suele mover en entornos conocidos y con trayectorias y comportamientos habituales y suele fijarse en tipos de víctimas reconocibles para él o ella. Por ello, podemos estudiar cartográficamente estas actividades-tipo y poder predecir y anticiparnos al delito (Felson, 1994; Laycock, 2005; Linden, 2007).
- **Criminalidad evolutiva.** Este paradigma estudia los factores que hacen que una persona desarrolle comportamientos delictivos. Si aprendemos a identificar de forma fiable aquellos factores (internos y externos a la persona) podremos prevenir el delito (García-Pablos, 2009; Homel, 2005).

- **Criminología ambiental y cartográfica, urbanismo comunitario.** La gran mayoría de los delitos se producen dentro de un contexto local, y en base a unas claves socio-espacio-temporales. Podemos estudiar la relación entre estas coordenadas, identificando cartográficamente los puntos, segmentos, áreas, flujos y dinámicas de los diferentes patrones delictivos, y modificar esas coordenadas socio-ambientales para prevenir el delito (Fernández-Ramírez, 2008; Redondo y Pueyo, 2007; Shaftoe, 2008; Shaftoe y Read, 2005; Vozmediano y San Juan, 2006) y promover “espacios defendibles” (Newman, 1973). Las nuevas tecnologías permiten hoy en día realizar unos análisis cartográficos muy completos y certeros, y mejorar los espacios para facilitar la vigilancia natural o la participación ciudadana en su cuidado. Autores como Shaftoe (2011) proponen definir y promover una diversidad de usos positivos de los espacios públicos para ahuyentar el comportamiento antisocial llenándolo de gente que haga uso legítimo y vigile para promover la convivencia (“crowding out” crime). La participación comunitaria en el diseño, cuidado y uso de los espacios públicos permitirá un mayor control, potenciación (“empowerment”), convivencia, integración, identificación de la comunidad sobre esos lugares (Vidal, 2008).
- **Justicia comunitaria,** centrada en el contexto ciudadano en el que se generan los factores que llevan a los delitos y las injusticias. “La Justicia Comunitaria es un programa que estimula a la comunidad a construir y escoger sus propios caminos para la realización de la justicia de manera pacífica y solidaria” (Ministerio da Justiça de Brasil, 2008, p. 12). Se trabaja a nivel de barrio bien por la administración pública bien por entidades u órganos ciudadanos de la propia comunidad, o lo que es más común, por la colaboración conjunta entre ambos. Los fiscales y jueces comunitarios conocen sobre el terreno los casos y adaptan a ellos las medidas adecuadas para prevenir su reincidencia y reintegrar a las partes en la comunidad desde instrumentos de justicia, con la colaboración de la comunidad. La justicia comunitaria se basa en la filosofía de que los derechos no son procesales, sino sustantivos. Parte de la obligación de tomar en consideración las necesidades e intereses de todas las partes y buscar solucionar los problemas en el sentido más amplio y profundo, y no simplemente castigar al culpable. No busca en cambio invalidar los procesos judiciales ni los derechos procesales existentes, sino complementarlos (Karp y Clear, 2006). Comenzó abordando sobre todo conflictos, abusos o infracciones de unos vecinos a otros que no llegan a delito grave, y también en otros campos como la reinserción de ex - reclusos desde enfoques comunitarios. La justicia comunitaria suele suponer un proceso alternativo a voluntad de las partes, pudiendo optar por el procedimiento judicial ordinario. La participación comunitaria no suele ser vinculante, y es el juez el que toma la última decisión formal. En la actualidad en países como EEUU se ha ampliado a un gran número de delitos que tienen su desarrollo en el propio barrio (Cláucia, 2008; Henry y Kralstein, 2011; Lang, 2011; Shapland, 2011). A veces con el término “justicia comunitaria” se

incluyen medidas de diferentes tipos en los que de alguna manera miembros de la comunidad participan, como en Inglaterra los recientes Community Neighbourhood Panels o los Community Justice Teams, muchas veces más relacionados con grupos de partenariado o con mediación en justicia restaurativa. En Brasil se centra sobre todo en los conflictos entre individuos y grupos, buscando al mismo tiempo la organización y movilización comunitaria para la reivindicación de los derechos colectivos, de formación y animación de las redes sociales, y la educación en los derechos, la ciudadanía, y la justicia (Vezulla, 2009). El papel como “mediadora comunitaria” de los órganos de justicia no ha encontrado problemas especiales de ajuste jurídico en este país (Meleu, 2009). La justicia comunitaria se basa en 6 principios: Información ampliada (tanto por una mayor competencia de los agentes para comprender la complejidad psicosocial de los casos como de conocimiento de los factores alrededor de cada caso); implicación comunitaria; colaboración inter-institucional; justicia individualizada, rendición de cuentas; y resultados (Lang, 2011). Karp y Clear (2006) encuentran que la justicia comunitaria refuerza el sentido de responsabilidad de la comunidad en el control social, en la promoción de la seguridad y la justicia, y en la mejora de la calidad de vida de la comunidad, lo que puede subscribir cualquier posición política de un espectro u otro. Procura reforzar la capacidad de autorregulación de las propias comunidades, la eficacia colectiva hacia la mejora de la justicia y el bienestar social. Facilita en encuentro y la resolución de conflictos de la diversidad social de una comunidad diversa desde enfoques de inclusividad de todos, promoviendo la integración y la cohesión social hacia su propio desarrollo. La justicia comunitaria resalta la gran dificultad de la justicia tradicional de incluir a los más desfavorecidos en comunidades con gran desigualdad social, que son habitualmente donde existe un mayor crimen, y al mismo tiempo donde hay menor capacidad para movilizar recursos para tratar el crimen. Los ciudadanos así pueden participar en una amplia gama de actividades voluntarias: en actividades preventivas para reducir las condiciones de injusticia en el barrio, suministrar apoyo a las víctimas, ayudar a los infractores a su reintegración en la comunidad, supervisar las sanciones comunitarias, participar en tribunales y jurados vecinales, o en consejos vecinales para analizar problemas de justicia y buscar soluciones... También la justicia comunitaria busca diluir el tradicional antagonismo oculto entre ciudadanos y administraciones de justicia. Karp y Clear (2006) identifican la justicia comunitaria en base a cuatro principios: igualdad, inclusión, reciprocidad, y responsabilidad. Esto se basa en cinco elementos: localización, solución de problemas, descentralización y responsabilidad, calidad de vida en la comunidad, y participación ciudadana. Para lograrlo, estos autóres señalan cuatro procesos: Acessibilidad al sistema (capacidad de respuesta de las agencias para saber llegar a los problemas locales y para facilitar el acceso activo de los ciudadanos al sistema), compromiso comunitario, reparación (de daños tangibles y no tangibles, como los miedos), y reintegración (basado en la aceptación y afirmación de las normas y en la reparación, restauración, y revinculación de

redes sociales convencionales de apoyo con víctimas e infractores). Del proceso esperamos obtener cuatro tipo de resultados: (1) La restauración de la justicia (con indicadores relacionados directamente con el tipo y proporcionalidad del daño cometido); (2) la integración (con indicadores como acuerdos alcanzados por todas las partes, grado de inclusión de las víctimas, niveles de reincidencia, inclusión en las actividades comunitarias, y competencias del infractor, y grado de cumplimiento de las sanciones; (3) la capacidad comunitaria (incremento de su capacidad para resolver sus propios problemas, con indicadores como el un aumento en la socialización de los miembros de la comunidad, el aumento de voluntariado en justicia, y el aumento en la capacidad de aplicación de las normas y el control social informal sobre su cumplimiento), y (4) La satisfacción comunitaria (con un mejor sentido de seguridad, justicia, y comunidad) (Karp y Clear, 2006). Katz y Bonham (2003) clasifican las medidas y sanciones en justicia comunitaria en un ranking de menos comunitarios (y más tradicionales) a más comunitarios, en: Medidas de prisión (de preparación a la reinserción comunitaria); Programas de trabajo en la comunidad con libertad restringida; Campamentos disciplinares; Centros de tratamiento residencial; Centros de actividades de día; Arrestos domiciliarios; Vigilancia en la comunidad; Condicional intensiva (con varias medidas de supervisión); Condicional normal (con un monitor de la condicional asignado); Opciones de tratamiento; Juzgados de sentencias alternativas; Justicia Restaurativa; Servicios Comunitarias; y Restitución del daño a las víctimas y la comunidad. Otra forma de justicia comunitaria tiene que ver con la “potenciación legal” (“legal empowerment) de los más pobres y vulnerables. Ante la gran desigualdad por acceder a la justicia y el mayor riesgo a la discriminación de los pobres por parte del sistema judicial, surgen iniciativas (sobre todo en los países más pobres) para dotar de apoyo legal (a través de voluntarios y personal parajudicial) que oriente y asesore a los más pobres en sus recursos y defensa legal (Open Society Justice Initiative, 2011).

- **Justicia restaurativa.** Medidas proactivas de reparación activa del daño hecho por una infracción o delito y de restauración de la justicia. La idea de la justicia restaurativa es volver a recuperar la justicia reparando el daño hecho a víctima y comunidad, reintegrando al infractor (Nicholl, 1999). Busca superar el concepto tradicional de reciprocidad de la justicia de infligir un daño proporcional (mas “civilizado”) al infractor (el “ojo por ojo”) (Karp y Clear, 2006). También busca, como la justicia comunitaria, contribuir a reducir la judicialización de muchos procesos de seguridad ciudadana, reducir el número de reclusos en las cárceles, y prevenir la reincidencia. Sus principales objetivos son (United Nations Office on Drugs and Crime, 2006): (1) Apoyar a las víctimas, darles voz, permitirles expresar sus necesidades y participar en el proceso, ofreciéndoles asistencia; (2) Reparar las relaciones dañadas por el delito; (3) Denunciar comportamientos inaceptables y reafirmar los valores comunitarios; (4) Estimular la responsabilidad de todas las partes, especialmente del infractor; (5) Identificar resultados restaurativos con una

visión de futuro; (6) Reducir la reincidencia a través del cambio y reintegración del infractor; y (7) Identificar factores que conducen al delito e informar a las autoridades responsables para estrategias de reducción del delito. Para que se pueda aplicar la justicia restaurativa, se deben de cumplir criterios como: (1) El infractor debe aceptar o al menos no negar responsabilidad por la infracción; (2) Tanto el infractor como la víctima deben de estar dispuestos a participar (aunque la víctima pueda hacerlo indirectamente con la presencia de un tercero); (3) Tanto la víctima como el infractor deben de considerar seguro implicarse en ello (United Nations Office on Drugs and Crime, 2006).

Al igual que en la justicia comunitaria, la justicia restaurativa es una opción voluntaria de las partes, pudiendo el infractor optar por el procedimiento judicial ordinario. La justicia restaurativa incluye actividades de reparación física, patrimonial, social o psicológica a la víctima, y la comunidad, y de reintegración social del infractor (Brusius y Ribeiro, 2008; Aguinsky y col. 2008; Katz y Bonham, 2003). La justicia restaurativa nos permite incorporar una psicología más positiva al problema, con soluciones sin “ganadores” ni “perdedores”, sino que benefician a todos (Gaglietti, Kujawa, de Oliveira, Vieira, y de Paula, 2009). A través de mecanismos muy establecidos, que incluyen “círculos” o “conferencias” entre infractor, víctima, comunidad, y experto mediador, todas las partes entran en un dialogo sobre la definición del caso, y juntos definen un plan de reparación del daño hecho, de restauración de la justicia, y de reintegración del infractor en la comunidad. Tanto las medidas de justicia restaurativa como las de justicia comunitaria pueden incluir jurados o paneles comunitarios de vecinos (bien voluntarios con un pequeño entrenamiento, bien elegidos por la comunidad, bien seleccionados al azar dentro de la comunidad), con funciones que pueden ir desde la participación en la definición del caso, en el establecimiento de las sanciones, hasta la supervisión regular del cumplimiento de las sanciones, de la rendición de cuentas del infractor, y finalmente de apoyo en la reintegración del infractor en la comunidad. La diferencia entre justicia restaurativa y comunitaria es dónde ponen el énfasis. Mientras que la justicia restaurativa se centra sobre todo en las partes afectadas, la justicia comunitaria procura incluir a la comunidad y a sus normas en herramienta de prevención y promoción de la justicia (Karp y Clear, 2006). En contextos comunitarios, la justicia restaurativa se utiliza más en mediación de conflictos comunitarios (Cox y Faundes, 2008). Las técnicas de mediación son centrales en la justicia restaurativa (Criminal Justice System, 2005) y en la justicia comunitaria los métodos son más amplios y variados. Existe a menudo cierta confusión entre los conceptos de justicia comunitaria, justicia restaurativa, y mediación judicial en conflictos. Nischoll (1999) nos señala que hay que distinguir entre una justicia restaurativa localizada en la comunidad (“community-placed”) y una justicia restaurativa basada en la comunidad (“community-based”). Aquella simplemente localizada

en la comunidad define la responsabilidad del delito de forma individual en el infractor y las penas, aunque sean en beneficio a la comunidad, tendrán también una implicación individual, a veces con participación de miembros individuales de la comunidad. La justicia restaurativa al mismo tiempo basada en la comunidad (es decir, dentro de una justicia comunitaria) implica a toda la comunidad tanto en su parte de responsabilidad sobre el problema de injusticia como en definición y trabajo para solucionarlos. Aunque la justicia restaurativa y la comunitaria son cada vez más dos componentes del mismo modelo, en ocasiones pueden ser casi excluyentes. Por ejemplo, con técnicas de mediación penal o judicial (los más frecuentes en justicia restaurativa) se hace muy difícil la inclusión de la comunidad (bien de presencia de personas de la comunidad o de órganos como los consejos o jurados vecinales) ya que la mediación requiere mediadores profesionales especializados y bien entrenados en mantener un papel neutral, objetivo, e imparcial.

- **Gobernanza comunitaria.** Podemos definir la gobernanza como una capacidad para satisfacer las necesidades sociales de una comunidad local mediante la acción combinada de un conjunto de actores (J.A.Ruano, comunicación personal). Diamond y Weiss (2009) también lo definen como un enfoque filosófico global en el que las agencias municipales, los líderes locales, y la comunidad se ven a si mismos como colaboradores para abordar los problemas comunitarias y mejorar su calidad de vida general. La responsabilidad mutua junto con la implicación comunitaria e interdepartamental forman la base de la gobernanza comunitaria. Distinguiremos gobernanza de gobernabilidad en que esta última se refiere a la capacidad de gobierno de una organización. Gobernabilidad está enfocada hacia dentro, gobernanza hacia fuera, hacia la cobertura de servicios a clientes, usuarios, o ciudadanos (en el caso de servicios con mandato público). La evolución de las prácticas comunitarias de seguridad ciudadana han mostrado que sin potenciar el esfuerzo conjunto con otras áreas e instituciones trabajando también con enfoques comunitarios en colaboración con la comunidad local (es decir, la gobernanza comunitaria) no se puede abordar adecuadamente, eficaz, y eficientemente los objetivos de esta metodología. El creciente interés por modelos de colaboración inter-organizacional y partenariado, junto a la gestión de la participación y organización comunitaria surge de la crisis de finales del siglo pasado del papel del gobierno como único gestor de los servicios ciudadanos y la necesidad de trabajar en redes público-privadas junto con la implicación ciudadana (Kearns, 1992; Gilling, 2005). Existen diferentes esquemas de potenciación de la gobernanza, que pasa por la generación de consejos ciudadanos, de redes comunitarias, de equipos inter-sectoriales, y de liderazgos colaborativos (Agranoff, 2006; Cochrane y Newman, 2009; Diamond y Weiss, 2009; Gilling, 2005; Keast, Mandell, y Brown, 2006; Martin y Ceballos, 2004, Natera, 2004; San Juan y De la Cuesta, 2006; Velásquez, 2007 ). La potenciación de los conocimientos locales desde unos métodos de colaboración horizontal centrados en la comunidad es también

subrayada para una gobernanza de la seguridad más democrática y justa (Johnston y Shearing, 2003).

- **Seguridad humana.** Este término surge procurando comprender el concepto de seguridad ciudadana desde un significado más amplio que permita también abordar las causas y consecuencias de la seguridad ciudadana. Se trata de entender la seguridad como un concepto integral que signifique no solo la ausencia del delito, sino la satisfacción de unas condiciones de vida basadas en una seguridad sobre el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos. Supone pasar de un concepto de estado a un concepto de gente en la seguridad pública, lo que incluye la movilidad y conexión entre gentes entre diferentes estados (Shaw, 2009). Incluye por ejemplo, las condiciones de vivienda o la protección frente a accidentes, emergencias, y catástrofes (Da Silva, 2008, UN-Habitat, 2007). Han surgido en diferentes idiomas diferentes términos que intentan agarrar un concepto resbaladizo y de connotaciones históricas poco atractivas para muchos como es el de seguridad ciudadana. Así, en varios países de América Latina prefieren usar el término de seguridad pública, ya que seguridad ciudadana es el término que se puso de moda durante las dictaduras. En Francia el término seguridad ciudadana apenas se utiliza, usando el más tradicional de orden público. También en Francia y España algunos expertos usan “seguridad pública” por lo que otros entienden por seguridad humana. Sería recomendable llegar a cierto convenio sobre significados en la medida que las diferencias idiomáticas lo permitieran. Aquí estamos manteniéndonos en el concepto de seguridad ciudadana, en el sentido más concreto que el de seguridad humana, y que tiene que ver con las relaciones entre ciudadanos y en ciudadanía y civismo.

Aunque las prácticas más actuales combinan estos conceptos, las tendencias se podrían agrupar en dos tipos, aquellas que se centran en el análisis e intervención sobre la situación en la que se produce el delito, y aquellas que procuran acercarse y trabajar con el conjunto de los ciudadanos en su contexto social. Los llamaremos **enfoques situacionales** y **enfoques comunitarios**, respectivamente, aunque la mayoría de los conceptos arriba señalados caen entre los dos enfoques de forma mixta.

### 3.2.2.1. Críticas teóricas a las tendencias actuales

Todavía existen planteamientos que abogan por mantener los métodos legalistas, y que la razón por la que no han funcionado es porque la cultura policial todavía se resiste a cambiar, profundamente instalada en modelos previos (Luiz, 2008). En cambio, la gran mayoría de los expertos como son los arriba mencionados defienden la necesidad de avanzar con nuevos modelos más preventivos y centrados en el contexto social del delito. De cualquier forma, estas nuevas tendencias no están libres de críticas en su faceta teórica, entre las cuáles las más importantes señalan que:

- Con relación a los enfoques situacionales, cuyos fundamentos se basan en buena parte en la teoría de las ventanas rotas, de gran devoción entre los teóricos de

estas tendencias, algunos autores encuentran que esta teoría lanza presupuestos aceptados de forma acrítica que en cambio no se ven correspondidos por un suficiente aval empírico. Harcourt (2001) señala su insuficiente evidencia en el vínculo que hacen entre desorden público de bajo nivel y crimen. Esta crítica también se puede extender a los enfoques de criminalidad evolutiva, de preventión situacional, o de actividad rutinaria. De acuerdo a estas críticas, no parece claro que podamos incluir la mayoría de los crímenes mayores como resultado de proceso de escalonamiento desde comportamientos o situaciones pre-delictivas, antisociales, o incívicas. Puede haber muchos tipos de crimen en el que los infractores hayan accedido a ellos sin haber pasado por infracciones menores. Tampoco parece que quienes realicen infracciones pequeñas se vean abocados a convertirse en criminales. No está claro por ello que abordar el comportamiento incívico no delictivo vaya a prevenir el delito mayor pero en cambio cometemos el riesgo de criminalizar quienes no lo son (Gilling, 1997). Esta objeción puede ser certera sobre ciertos modelos económicos de la conducta delictiva, y en algunos tipos de delito, sobre todo los de “guante blanco”. En cambio, en aquellos que se producen en el contexto espacial de la vida ciudadana cotidiana (es decir, aquellos más relacionados con la seguridad ciudadana) existe una larga lista de estudios que evidencian el incremento progresivo de la gravedad de los delitos de un infractor o situación (Harcourt, 2001). Aunque no todos los delitos menores acaban evolucionando necesariamente a mayores, en cambio, la mayoría de los delitos mayores sí que han progresado desde delitos menores, es decir han tenido progresivos aumentos (“vueltas de tuerca”) del umbral de inhibición del comportamiento infractor (Homel, 2005).

- Otros autores critican la escasa capacidad preventiva de los enfoques situacionales, al centrarse en elementos superficiales o los síntomas, y no entrar en las causas reales del delito (Linden, 2007). García-Pablos (2007) encuentra estos enfoques escasamente vertebrados en su fundamentación teórica, y sus estudios “son fruto del más riguroso pragmatismo, que busca éxitos preventivos a corto plazo, operando con el criterio de la relevancia estadística de determinadas variables, espaciales, temporales, personales, situacionales. Esto es, se desvincula deliberadamente la prevención de la criminalidad de todo análisis y diagnóstico etiológico de este problema social” (p. 549).
- García-Pablos (2007) señala que estos enfoques situacionales caen en las mismas limitaciones de las teorías clásicas, de dar una excesiva importancia a la supuesta racionalidad calculadora del infractor al valorar las oportunidades y riesgos de comisión del delito, suposiciones poco contrastadas en la evidencia empírica, como ya hemos expuesto en las críticas a los modelos tradicionales.
- Otra crítica a los enfoques situacionales muestra reparos éticos en la excesiva cercanía de este tipo de prevención. Estas críticas señalan que trabajar con lugares o grupos de riesgo sin que todavía no hayan realizado ninguna infracción

supone de facto una criminalización de estos lugares, grupos, y colectivos a los que pertenecen estos grupos, poniendo en riesgo sus derechos y sus libertades, con una vulneración de su intimidad (Gilling, 1997). Ante esto, los defensores de la prevención situacional se defienden señalando que los delincuentes también limitan la libertad de los ciudadanos, y estos métodos reducen con eficacia esta limitación, mejorando con ello efectivamente el ejercicio de las libertades y derechos de los ciudadanos no delincuentes (Summers, 2009).

- Clarke (2005) resume las críticas a los modelos de prevención situacional en 7 puntos: es simplista y ateórica; no está suficientemente evaluada, no funciona y produce desplazamiento; desvía la atención a las causas reales de los problemas; es conservadora; promueve la exclusión social; y promueve el “Gran Hermano”. Ante esto, el autor responde defendiéndose de las críticas señalando su base teórica (las teorías de la actividad rutinaria, los patrones del delito, la elección racial, y la psicología social), los estudios empíricos de eficacia y eficiencia, y los beneficios hacia los colectivos pobres y vulnerables, empoderándolos. De acuerdo a este autor, la eficacia de los enfoques situacionales reducen una criminalidad previa que era la que realmente criminalizaba los barrios (Clarke, 2005). En otros países como en Brasil, Bezerra (2008) igualmente defiende que la teoría de las ventanas rotas nos permite abordar las causas sociales de los problemas con enfoques comunitarios, alejándose de los métodos represivos como los de “Tolerancia 0”.
- Con relación a los enfoques comunitarios, un debate se centra en el riesgo de convertir a la comunidad y a la participación comunitaria en los nuevos policías y acaban llegando a “policializar” la sociedad con un excesivo “vigilantismo” que llegue a coartar las libertades individuales, o peor, que genere una sociedad alarma da, “totalitaria”, y criminalizante de ciertas categorías sociales, de sociedades con “gente problema”, en vez de gente que puede tener problemas (Hughes, 2009). La presión que puede ejercer el policía comunitario hacia la responsabilidad de la comunidad puede tender a desresponsabilizar a la administración pública, y situar el centro de gravedad de la culpa de los problemas en la comunidad (Gilling, 1997). Ante esto, los enfoques comunitarios responden advirtiendo que la dejación de la responsabilidad civil en la promoción de la seguridad y la convivencia y en la resolución de problemas y conflictos que no necesitan la intervención de profesionales de la seguridad supone no abordar los problemas en su origen, y dejar que se desarrollen a niveles mucho más difíciles de abordar. Con una comunidad excesivamente pasiva se precisa de una gran presencia policial en el contexto ciudadano, tanto para abordar los pequeños problemas, como para abordar los problemas ya desarrollados por escasa implicación comunitaria (Trojanowicz y Bucqueroux, 1998). Así, paradójicamente, los defensores y los detractores de la participación ciudadana en la seguridad pública se acusan mutuamente de lo mismo, de promover una sociedad policial. Otras críticas se centran en el concepto de

“comunidad”, al que le falta una mayor solidez teórica (Tilley, 2009). En una serie de ensayos críticos sobre la intervención comunitaria, Clements, Donald, Earnshishaw y Williams (2008) atacan las contradicciones de este concepto, cuestionando la paradoja de confiar en la propia capacidad de la comunidad desde planteamientos paternalistas. Se preguntan, si es la propia comunidad la que puede por si misma solucionar sus problemas, ¿por qué necesita de la intervención de agentes comunitarios? También ven contradictorio un concepto de construcción y “empoderamiento” de la comunidad desde el “deseo” de participar voluntaria y libremente de sus miembros. Si son ellos los que tienen que activar sus los recursos para su desarrollo, entonces el mensaje es que son ellos los responsables de sus problemas, ya que pueden hacerlo voluntariamente, pero “no quieren” hacerlo. Así, de nuevo caemos en la paradoja que la libertad y voluntariedad es su losa y su obligación. Por otro lado, Crawford (1999, 2009) y Clarke (2009) avisan de los riesgos de “localismos” y “comunitarismos” excesivos de asociar la seguridad ciudadana con cohesión comunitaria si la seguridad comunitaria es entendida como la defensa de colectivos homogéneos frente a “otros”. Esto puede suponer la imposición de “mayorías morales” o la exclusión social y espacial de grupos más desfavorecidos y el desarrollo de guetos. También Crawford (2009) avisa de un concepto de comunidad que suponga dejación de responsabilidad a las instituciones públicas y democráticas, o la estigmatización de comunidades al culpabilizarlas de sus problemas. De acuerdo a este autor, una “seguridad comunitaria” puede suponer un concepto de seguridad como un mero servicio a vender a un cliente (la comunidad) más que como la protección de los derechos ciudadanos y del estado democrático. A Montero (2004) también le preocupa la exclusión de grupos y colectivos en la participación comunitaria a nivel general. Existe un riesgo en caer en ciertos clientelismos o favorecer los intereses y posiciones de ciertos grupos más participativos a la hora de dotar de servicios y recursos a la comunidad. Para esta autora, la solución está en vincular la participación comunitaria con el compromiso por la comunidad. En este sentido, un concepto confuso al centrarse en la satisfacción del ciudadano, olvidando la necesidad de asesoramiento como experto del agente de seguridad ciudadana a la comunidad, puede resultar en una atención equívoca a la percepción de inseguridad y miedo del ciudadano. Esto puede llevar paradógicamente a una vuelta a los métodos represivos, y a una criminalización de ciertos colectivos (hacia los que el ciudadano medio tiene miedo), y a una mayor polarización social. Swaanningen (2005) explica en estos mecanismos ciertas tendencias de las últimas décadas hacia una “sociedad del miedo” y métodos como los de “Tolerancia 0”.

- Una crítica adicional a los enfoques basados en la resolución de problemas que formulamos desde los resultados del presente estudio es que se centran en restaurar la “normalidad” desde modelos similares a los de gestión de crisis, pudiendo caer en el riesgo de dejar a un lado el resto de la comunidad y los factores que pueden estar detrás de esos problemas pero presentes en esa “normalidad”. Las prácticas

basadas en la resolución de problemas analizadas en este estudio abordan muchas veces de forma aguda y profunda (“quirúrgica”), puntual los problemas. Golstein (1990) lo propone en vez de centrarse en la totalidad de la comunidad, por ser más efectivo a la hora de atender los problemas. Pero en cambio pierden una visión más global y completa, pudiendo dejar así a un lado grandes bolsas de población sin atender, perder así el recurso del capital social que supone la participación de la comunidad como un todo, y la organización y gobernanza de los recursos formales e informales y de aquellas fortalezas de la comunidad. En definitiva pueden caer en las mismas carencias de los modelos tradicionales centrados simplemente en responder a la ocurrencia de casos de inseguridad. Por otro lado, modelos comunitarios plenos y centrados en los problemas no tienen por qué ser excluyentes, y dependerán de nuestra capacidad para planificar adecuadamente la intervención desde criterios de eficiencia y eficacia.

- Sobre los modelos de justicia comunitaria, Karp y Clear,(2006) advierten de la necesidad de estar atentos a los abusos de una justicia comunitaria mal entendida o implantada, con el riesgo de un exceso de “vigilantismo”, discriminación, o parcialidad, una exclusión de grupos con menos capacidad o posibilidad de acceso, de acusación y condena excesiva por “caldearse” el caso en la comunidad, o al revés de absolución por amistad. Existe también un riesgo real de que el conjunto de voluntarios de los órganos de participación en la justicia muestre un perfil sesgado, poco representativa de la comunidad, o con intereses particulares. Son típicamente los que más necesitan organizarse (grupos marginados, desfavorecidos, o más atacados por la violencia y el crimen) los menos susceptibles de hacerlo. Puede también existir miedo a participar por influencia de grupos de infractores, por una relación de desconfianza de los ciudadanos con los órganos de justicia y de seguridad, o por malas relaciones entre grupos y colectivos de la comunidad. Para superar estas limitaciones, estos autores abogan por un sistema bien implantado formalmente, con procedimientos de evaluación mutua y de supervisión y autoridad final en los órganos de justicia del estado. También, por un rol activo de los agentes judiciales por conseguir incluir a todos los grupos de la comunidad en la justicia comunitaria, con procedimientos formales para procurar su presencia. Otras experiencias muestran la importancia de la formación de todas las partes participantes (incluidos los voluntarios de la comunidad) en los conceptos de justicia comunitaria para prevenir problemas (United Nations Office of Drugs and Crime, 2006).

Una crítica general a los modelos actuales es que mientras que la filosofía y teoría es atractiva y bien fundamentada, la realidad de la práctica en cuanto a eficacia y eficiencia es más dudosa y escasea en su contrastación empírica (Barchechat y Sansfaçon, 2003; Crawford, 2009; Farrell, 2005; Jones y Wiseman, 2006; Tilley, 2005a; Hughes, y Edwards, 2005; Maguire y Wells, 2009). Para eso es necesario prestar atención a la práctica sobre cómo se aplican estos modelos y cómo salen evaluados, dos temas que abordamos a continuación en las siguientes secciones.

### **3.3. Los modelos tradicionales y las tendencias actuales en la práctica**

Ya hemos hecho un análisis crítico de los principios y modelos actuales (prevalecientes e innovadores). En esta sección realizaremos un análisis práctico de estos modelos, de cómo se implantan los principios de cada uno sobre el terreno. Pero nos vamos a centrar esta vez sobre todo en buenas prácticas, en lo que puede ofrecer cada uno.

A continuación abordamos tanto las prácticas “tradicionales” prevalentes, como las nuevas tendencias, desde una visión global, sin una pretensión de exhaustividad, incluyendo prácticas que son buenos ejemplos representativos de las principales tendencias. Muchos de estos ejemplos han sido seleccionados a través de su análisis sobre el terreno en visitas de campo realizadas en la investigación internacional comparativa del estudio de este libro. Los lugares de las visitas de campo fueron a su vez preseleccionados por la información previa sobre las buenas prácticas, y la mayoría de las veces por la dificultad de los lugares por su alta criminalidad. Las visitas de campo permitieron analizar cualitativamente y en profundidad las prácticas, incluyendo ricas entrevistas con mandos policiales, paseos por los lugares más difíciles de cada lugar con la policía de base, y encuentros con profesionales de otras instituciones sociales y departamentos de universidades que trabajan estos temas, y que nos permitió contrastar la información de la policía y analizar las formas de coordinación con el resto de las entidades. Un resumen esquemático de cada uno de ellos se puede encontrar en el Anexo de este capítulo.

#### **3.3.1. La práctica tradicional prevalente**

Como ya hemos mencionado, lo que ahora llamamos modelos “tradicionales” se remontan a los tiempos de la revolución francesa, la Ilustración, y el “Código Napoleónico”. En cambio en la mayoría de los países no son tan tradicionales, habiéndose desarrollado muchas veces poco a poco a lo largo de los siglos XIX y XX. Esto hace que no sea tan sencillo como parece poder tener una valoración pura del impacto y los resultados de los modelos “legalistas” a largo plazo. Algunos autores, críticos con las tendencias más actuales, señalan este argumento para defender que no se trata de rechazar los modelos legalistas, sino que se trata de seguir avanzando en mejorarlos (ver Ramírez, 2005).

Los defensores de los modelos legalistas, al utilizar la evidencia de la práctica de sus métodos, señalan los siguientes puntos positivos:

- Han contribuido enormemente a introducir el estado de derecho sobre el territorio del ciudadano. Hay que recordar que el método legalista y reactivo fue impulsado para poder restar los frecuentes abusos arbitrarios de poder de las autoridades. La metodología legalista supuso la introducción ordenada y sistemática de los derechos del ciudadano desde principios garantistas.
- Los defensores de estos métodos señalan que en la práctica han reducido de forma importante la comisión de delito en la mayoría de los países del Mundo. Esto es gracias a las mejoras en los métodos de reacción rápida al delito, y en

los de aplicación de diferentes tecnologías científicas a la investigación sobre el crimen. Todo ello ha ayudado hoy en día a esclarecer la mayoría de los delitos y crímenes, y a detener al culpable. Esto, de acuerdo a estos autores, ha supuesto un potente mensaje contra la impunidad en el delito, de que el delito se acaba pagando (Jar, 2000).

Los métodos policiales actuales funcionan bien, siempre se pueden mejorar la eficacia policial en rapidez y capacidad para detener al delinquiente. La policía de barrio o de proximidad está bien para delitos pequeños o conflictos entre vecinos, pero no sirven para los delitos mayores. No sirve razonar con el delinquiente habitual, es un profesional” (mando policía español”).

- Algunos estudios que analizan estas prácticas sugieren que los motivos por los que estos modelos no tienen a veces la eficacia esperada es porque no han sido implantados en su totalidad desde sus principios garantistas, y las limitaciones se deben de atribuir a la resistencia de una cultura previa de mantenimiento del orden público y control del poder. En muchas ocasiones sigue habiendo prácticas antiguas de abuso de la fuerza de agentes de policía y de jueces que prevarican. Eso genera rechazo de la ciudadanía, y de los grupos y colectivos afectados, que acaban teniendo una actitud beligerante de enfrentamiento a la policía, lo que aumenta los problemas (Luiz, 2008).

*“las prácticas abusivas no están en nuestros métodos, que se basan en el estado democrático y de derecho, no es cierto que existan habitualmente, no es posible, ya que si ocurren, que podría ser que un policía se pasase, para ello están las denuncias y los tribunales (mando policía español).*

Una serie de estudios (Ramírez, 2005; Jar, 2000) ponen en entredicho algunas de estas conclusiones a través de la evidencia. Señalan que en la práctica los métodos reactivos de por sí muestran importantes riesgos de una excesiva represión del delito. Además, la imposibilidad por actuar preventivamente sobre el terreno genera muchas frustraciones entre ciudadanos, víctimas, y los propios policías, que tienen que convivir con los que realizan los delitos. Eso en sí mismo es otro factor de riesgo por la tentación de la propia policía de, finalmente, tomarse la justicia por su mano. Esto es un problema intrínseco del método legalista y reactivo, de acuerdo a estos estudios, y no de los residuos de prácticas previas. En la siguiente sección profundizamos sobre los estudios evaluativos sobre estas prácticas.

De cualquier forma, algunos de los méritos del método legalista hay que tenerlos en consideración. El avance en el estado de derecho y la reducción del abuso de poder por parte de policía y autoridad ha sido un logro histórico de estos métodos. Esto hay que unirlo a una reducción en el delito. No en vano, la gran mayoría de las nuevas tendencias no rechazan la totalidad de los métodos legalistas en la práctica, optando normalmente por un modelo mixto. Y servirá siempre como llamada de atención ante los modelos preventivos, los cuales fueron usados abusivamente en el pasado.

### 3.3.2. La práctica de las nuevas tendencias

Muchas de las nuevas tendencias siguen situándose todavía en una fase casi experimental, con muchos proyectos piloto muy locales, muy diversos, y con poca perspectiva histórica. Esto hace más difícil inferir unas conclusiones que sean válidas para diferentes territorios. En cambio, si agrupamos las diferentes mejores experiencias y prácticas dentro de tendencias generales desde visiones amplias, podemos ya extraer algunas sólidas conclusiones. Y de todas formas, algunas de las prácticas ya llevan suficiente tiempo para contar ya con una valoración de la trayectoria a través de cierto tiempo. Eso es así por ejemplo con las prácticas de policía comunitaria.

**Policía comunitaria.** Las prácticas comunitarias de seguridad ciudadana tienen una larga tradición histórica en todos los continentes, pero la gran diferencia con las prácticas modernas es que las actuales se basan en un análisis científico de cómo combinar la prevención con el respeto escrupuloso a los derechos ciudadanos. Crawford (1999) señala que en Inglaterra el concepto de policía comunitaria surge de una crítica a los abusos de poder, falta de eficacia y de confianza ciudadana, y pérdida de legitimidad de las prácticas “tradicionales”. En cambio, otras prácticas tradicionales se han mantenido o reforzado al adaptarse con éxito a estos nuevos requisitos. Un ejemplo es el modelo Koban **Japonés**, que viene como mínimo del S. XIX. Este modelo se basa en la presencia en pequeñas “casitas” de policías en lugares clave de los barrios. Estos policías tienen asignada una zona del barrio, de la que son responsables, y mantienen visitas regulares a todas las viviendas, con cuestionarios que actualizan con preguntas sobre diferentes temas relacionados con las necesidades y problemas de las personas de esa vivienda o de su entorno (Agustín, 2004). La relación entre el agente de policía y los vecinos es muy estrecha. Este modelo de policía es el que se están implantando en muchos lugares de Brasil en donde se está aplicando la filosofía de la policía comunitaria, y está teniendo buena acogida (Luiz, 2008; Frühling, 2004a; Programa Nacional de Segurança Pública con Ciudadanía, 2008).

Brasil es uno de los países que con más seriedad, compromiso, y amplitud ha avanzando desde los años 80 en la implantación de nuevos modelos preventivos y comunitarios de seguridad ciudadana, sin duda debido en buena parte al gran problema que tienen de criminalidad, que le ha situado por muchos años entre los primeros países en índice de homicidios (Almeida, Teixeira, y de Silva, 2006; Frühling, 2004a; Luiz, 2008; Tourinho, Cardia, y Dos Santos, 2006). Brasil ha ido implantando de forma piloto una serie completa de prácticas comunitarias relacionadas de policía, justicia, consejos de participación, equipos de gestión integrada, “territorios de paz”, o prácticas de mejora de las condiciones de vida de la policía, desde el impulso de la agencia federal PRONASCI (Teixeira, 2009). Sobre el “policiamiento” comunitario, se ha ido implantando en diferentes lugares de la mayoría de los estados. En lugares clave como Rio de Janeiro, Sao Paulo, Porto Alegre, o Belem, ha conseguido reducir el delito, aumentar la confianza y participación de los vecinos, e inclusive mejorar la calidad de vida de los barrios (Andreola, 2008; Beato, 2004, 2008; De Mesquita, 2004; Miki, 1998; Mizne, 2008; Sou da Paz,

2007). Análisis críticos señalan que algunos de estos logros pueden deberse simplemente a un aumento en los efectivos presentes en el barrio, ya que en muchos casos no se reduce proporcionalmente el número de fuerzas reactivas (Frühling, 2003, 2004b; Luiz, 2008). Otras críticas que apuestan por este modelo en Brasil, temen que su implantación no conlleve una reducción de las unidades reactivas y represivas, por lo que el impacto es menor. También señalan que mucha población sigue pidiendo cuerpos represivos y “mano dura” sobre todo para entrar en las “favelas” y acabar con las bandas violentas, lo que dificulta muchos los cambios (Frühling, 2003). En cambio, Shaw (2009), en un análisis comparativo entre experiencias preventivas y comunitarias en América Latina, India, y África, señala que mientras que en las comunidades con grandes carencias de estos países es difícil implantar los modelos complejos europeos y de EEUU, en cambio estos países tienen que aprender de los primeros en la relevancia y creencia puesta en la comunidad y en la participación ciudadana, en ámbitos como la rendición de cuentas, la evaluación participativa de las políticas de seguridad y los conocimientos ciudadanos. Un ejemplo en **África** es el compromiso puesto en Kenia de aplicar los principios de la policía basada en la Comunidad. Enpezando en poblaciones como Isiolo y Kibera como referencia para el resto de Kenia, estos métodos suponen una gran oportunidad de abordar la demanda de la población por reducir la delincuencia y la percepción de miedo e inseguridad con la necesidad de mejorar la confianza de la población en la policía (Safeworld, 2008). En **América Latina**, varios países han ido implantando modelos de policía comunitaria, con desigual desarrollo. Venezuela muestra tímidas experiencias en ciudades como Bogotá (propio estudio, ver más abajo) y Maracaibo (Han, Piña, y Pérez, 2008), que se han desarrollado paralelamente a un aumento dramático del delito. Colombia ha tenido un importante éxito en la reducción del delito en ciudades como Bogotá, Cali, y Medellín (Shaw, 2007; Vargas y García, 2008) centrándose sobre todo en una buena planificación, caracterizados por una pluralidad de programas relacionados. La implantación muchas veces se ve más a nivel local que nacional, como es el caso de Villa Nueva, en Guatemala, con una interesante experiencia con éxito (León-Escribano, Martínez, y Sequeira, 2004). En Costa Rica usan casi indistintamente el término de policía comunitaria y de policía de proximidad, siendo este último parte de un programa en el que participó la policía española (Eijkman, 2007).

**EEUU** es uno de los primeros países en implantar los nuevos modelos comunitarios de seguridad ciudadana. Mientras que los principios de policía comunitaria se empezaron a hacer un lugar en las prácticas de la policía en los años 60 y 70 (Skolnick y Bayley, 1988), en realidad las experiencias se generalizan en los 80 y 90 a lo largo del territorio de este país norteamericano a través de programas federales de impulso de proyectos piloto centrados en la resolución de problemas, la coordinación inter-organizacional y la participación comunitaria como *Safer Cities* (Kelling, 2005). La agencia federal encargada de promover una policía centrada en la comunidad (la “COPS”) define el “policiamiento comunitario” como una filosofía que promueve estrategias organizacionales para apoyar el uso sistemático de partenariado y las técnicas de resolución de problemas para abordar

proactivamente las condiciones inmediatas que generan asuntos de seguridad ciudadana tales como el delito, los desordenes sociales, y el miedo al crimen. La agencia subraya la importancia de fomentar la capacidad de toma de decisión del agente comunitario de policía, su estructuración y asignación geográfica en barrios, y su “desespecialización”, para poder abordar asuntos complejos desde la colaboración, el partenariado, y el trabajo en equipo. En la actualidad procuran, desde la pizarra, basarse en tres pilares: Una gestión centrada en el problema, un cambio organizacional, y la participación comunitaria (Ikerd y Walker, 2010). Está extendido un método basado en la resolución de problemas denominado SARA (“scanning, analysis, response, assessment”, en español, exploración, análisis, respuesta, y evaluación) dando mucha importancia a la evaluación científica de la evidencia de los resultados. Procuran también incorporar métodos de prevención situacional y de cartografía criminal. En la práctica, y reflejando la gran autonomía que tienen las policías locales en EEUU, la implantación de estos métodos muestra una gran variedad. Podemos dividirla (tal vez como en el resto de los países) en aquellos lugares que han optado por unidades especializadas y aquellos lugares que han procurado generalizarlo a todo el cuerpo, o al menos a los agentes de policía de base (Skogan, 2009). El modelo especializado se basa normalmente en agentes de relación con la comunidad. El modelo generalista despliega a los agentes de policía comunitaria por todo el territorio, dividiendo el territorio en pequeñas unidades, y distribuyendo y asignando a un policía o pareja de policías por cada unidad territorial. Estos policías proveen de servicios generales o “primarios” procurando llegar a toda la comunidad, y derivando a servicios especializados los problemas identificados dependiendo de su naturaleza. La teoría de policía comunitaria señala que lo ideal es apostar por, o llegar a, modelos generales o generalistas de policía comunitaria, aduciendo una mayor eficacia y eficiencia que los especialistas (Maguire y Gantley, 2009b; Maguire y Wells, 2009). En cambio, en muchos lugares se apuesta por modelos especializados, ya que son mucho más fáciles de implantar y requieren inicialmente menos movilización de recursos (Luiz, 2008; Maguire y Gantley, 2009b). Esto conlleva una gran variedad de métodos después de más de 20 años de experiencias en muchos lugares.

Los modelos comunitarios han llegado al **continente europeo** no mucho más tarde. En la mayoría de los lugares se ha denominado o bien “policía de barrio” (por ejemplo, Inglaterra, Holanda, Alemania), o bien “policía de proximidad” (por ejemplo, Francia, España, Portugal). Esto se debe a que el término “comunitario” no alberga las mismas connotaciones que en el continente americano. Existen razones culturales, pero también de políticas sociales y de filosofía política, sobre el papel de la ciudadanía y el de las administraciones públicas. En Europa se entiende más difícilmente el término de comunidad local como un conjunto de ciudadanos de un territorio todos organizados juntos para lograr objetivos comunes. Además, se cree más en la importancia del papel de las administraciones públicas. Todo ello hace que por lo general, denominación, pero también visión, sean algo diferentes. En cambio, en muchos lugares la práctica acaba siendo similar, por un lado porque en EEUU los enfoques acaban no siendo realmente comunitarios, y

por el otro porque en Europa los cuerpos de seguridad ciudadana son más contundentes y decididos a la hora de desplegar sus servicios (bien porque existe socialmente una mayor creencia en la importancia de los servicios públicos, bien porque tal vez no esperen que la comunidad vaya a hacer algo). Crawford (2009), en un estudio comparativo europeo sobre las tendencias preventivas encuentra que si podemos hablar de un “modelo europeo común” de prevención del delito, muestra tendencias como la abordar los problemas desde perspectivas sociales más amplias, la importancia del control social informal y su relación con el formal, descentralización y aumento de importancia de la organización de proximidad y local (“problemas locales requieren soluciones locales”), partenariado público-privado, coordinación, redes, y gobernanza en la provisión de servicios, enfoques interdisciplinarios, políticas integrales, y estrategias centradas en los problemas.

En la Unión Europea podemos agrupar los modelos en dos tipos, que coinciden con sus diferentes denominaciones. Los modelos de policía de barrio de países como Inglaterra, Holanda, o Alemania tienden a modelos generalistas, como atención “primaria” de barrio, y despliegan pequeños equipos (de 4-6 agentes) en secciones amplias de barrios (por ejemplo, en Londres, con un modelo mixto de policía de barrio y unidades reactivas), o apuestan de una manera más decidida por estos modelos, desplegando unidades unipersonales en pequeñas o pequeñísimas secciones de barrios (por ejemplo, Holanda, Berlín). La tendencia de estas unidades es o bien mantener un horario comercial o bien flexible. Figuras como los “Community Support Officers” (Agentes de Apoyo a la Comunidad) y los Equipos de “policiamiento” de barrio (Neighbourhood Policing Teams) en Inglaterra, están sistematizados, trabajan todo tipo de caso, como puente de acercamiento y confianza entre el policía y la comunidad, como aportación de información cualitativa, identificación preventiva de factores que pueden desarrollar delitos, apoyo en el análisis de los problemas, y facilitación del camino a la policía para abordar sobre el terreno el delito más serio. En Inglaterra y Gales la experiencia de los agentes comunitarios y de “policiamiento de barrio” comenzó con proyectos piloto en 2002. Una década más tarde, y en base a la evidencia de estudios evaluativos, la apuesta decidida es la de profundizar en el papel generalista comunitario centrado en el ciudadano de los equipos de policía de barrio y de todo el cuerpo (Gray, 2006; National Policing Improvement Agency, 2010b). Incluso, partiendo del policía de barrio, en algunas zonas se crean figuras de apoyo a estos agentes, con equipos de agentes centrados directamente en la prevención, abordando factores de riesgo de forma anticipadora, como los “Police Early Intervention Officer” (“Agente de Intervención Temprana de la Policía”) en Escocia (Smith, 2010) y los Equipos de Prevención en Berlín. En Berlin no solo el agente de barrio tiene un horario totalmente flexible, sino que el resto de las unidades especializadas también mantienen una filosofía comunitaria, sin unidades de patrullaje habitual, sino basado en las necesidades y problemas concretos. Todo ello se consigue a través de una gran planificación y programación previa del trabajo a todos los niveles, con una gestión centrada en los problemas. En ese sentido, el agente de barrio mantiene una gran autonomía y capacidad de decisión.

*“A mí al principio no me apetecía esto, quería como todos el tipo duro de policía, pero ahora veo que esto es lo que tenemos que hacer. Es todo ventajas para la policía y para los ciudadanos. Las unidades deben de ser de una sola persona. Yo soy el encargado y referencia para mis vecinos de todo lo que tiene que ver con la seguridad de su lugar, no puede ser otra persona, y no quiero que haya más personas, me complicaría el trabajo. Por otro lado, no trabajamos solos, trabajamos en equipo con otros agentes sociales” (policía de barrio de Spandau, Berlin).*



Ejemplo de policía de barrio y de colaboración inter-institucional: La policía de barrio y los “quartier managers” de Berlín.

En Berlín, en barrios como Spandau o Neukölln, mantienen una alta seguridad ciudadana en lugares de desigual desarrollo social, a través de un fuerte trabajo conjunto entre la policía de barrio, y diferentes entidades de prevención de la violencia, promovida por programas impulsados por los gestores comunitarios (“quartier managers”).

regular que toquen de forma general todos los temas de seguridad, y que puedan realizar todo tipo de actividad (relación con la comunidad, investigación, diagnóstico de problemas, prevención, mantenimiento del orden y de la ley, mediación...) a niveles generales. Esto hace que al mismo tiempo puedan ir más allá y se lancen a nuevas unidades comunitarias más especializadas en combinación con las generalistas, como son por ejemplo las Unidades de Crimen de Odio (normalmente centradas en comportamientos racistas o discriminatorios hacia personas por su condición como miembro de un colectivo o categoría social) y Unidades de Crimen de Honor (definidas como aquellas que se centran en “*Toda forma de violencia psicológica o física cometida desde una mentalidad colectiva como respuesta a un*

Tanto en Alemania como en Holanda mantienen un ratio de efectivos por habitante bastante menor que en países con modelos preponderantemente reactivos, como Portugal o España (Harrendorf y Smit, 2010). Además, los índices de delincuencia son menores (Vanderschueren, Lunecke, y Eissmann, 2007), por lo que a los holandeses y alemanes parecen cuadrarles las cuentas en eficacia y eficiencia. En ambos países realizan un esfuerzo público e intencionado por ofrecer al ciudadano un único servicio de policía, y que los ciudadanos dispongan de agentes de servicio de atención “primaria” y re-

*acto de hombre o mujer que puede ser entendido como amenaza y/o violación del honor de dicho colectivo*” (Mohamed Aatil, responsable Unidad de Crimen de Honor de Enschede, Países Bajos). Sobre crímenes de odio, además de estos países, desde hace más de 10 años se llevan elaborando diferentes programas y estrategias en países como Alemania, Canadá, EEUU, Francia, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica, y Australia (Shaw y Barchechat, 2002), con una mención especial al Foro de Crimen del Odio Racial (Race Hate Crime Forum), que realiza un esfuerzo especial por la colaboración e implicación inter-institucional y del voluntariado (London Probation, 2007).

El otro tipo de modelo lo podemos denominar de “policía de proximidad” que encontramos más frecuentemente en ciudades del suroeste de Europa, como en capitales como París, Madrid, y Lisboa. También en países del sudeste de Europa (Serbia, Bosnia, Croacia, Montenegro, Albania, Kosovo, Rumanía), en los que se está haciendo un importante y prometedor esfuerzo por modernizar una policía más comunitaria (DeBlieck, 2007), podemos enmarcarlos actualmente dentro de estos modelos. Por lo general, estos enfoques muestran bastante timidez a la hora de decidirse por la inmersión comunitaria, y por lo general tienden a sistemas más especializados, centrados en tipos de infracciones más concretos. Tal vez Lisboa sea de ellas la que con más decisión está procurando implantar un enfoque de barrio, con equipos asignados a barrios concretos. No es la intención de ellos llegar a todos los ciudadanos del barrio como en Holanda o Berlín, ni trabajar con toda la comunidad en su conjunto como en EEUU o Brasil, pero sí que procuran atender al bienestar y necesidades de los ciudadanos de su barrio en materia de seguridad ciudadana, aunque no haya habido un delito. En París entienden por policía de proximidad también a unidades y equipos asignados a barrios, y que pasean a pie por el barrio, pero no parece que por ahora apuesten decididamente por llegar al ciudadano y a sus necesidades desde enfoques comunitarios. Francia parece el país más alejado del concepto “comunidad” en la Unión Europea. Para los agentes sociales y trabajadores públicos franceses no parece existir las comunidades, que parecen asociar a colectivos religiosos de inmigrantes.

*“En Francia no existen las comunidades, aquí nos regimos por los valores republicanos, todos somos iguales en derechos, sin distinciones.”* (mando policial).

*“El principal problema que tenemos en París son los grupos de jóvenes que no aceptan los valores republicanos franceses”* (Mando policial).

*“La policía de proximidad está siendo un éxito en el barrio (uno de los más conflictivo de las afueras de París). Ya podemos entrar andando en el barrio, aceptan nuestra presencia”* (Mando policial).

En España, aunque las prácticas prevalentes siguen siendo predominantemente reactivas y centradas en el castigo (Gándara, 2007; Garrido, Farrington, y Welsh, 2006), existen numerosos ejemplos de avances, sobre todo a nivel municipal. En Madrid ha habido varios tímidos intentos de incorporación de “policía de proximidad” o “policía de barrio”, tanto por parte de la Policía Nacional como por la Policía Local. Los resultados han sido muy limitados hasta la fecha, y no se puede hablar del que realmente exista una

policía de barro o de proximidad verdaderamente desplegados, aunque sí que existe una buena disposición hacia ella, especialmente de la Policía Municipal. Las razones de las dificultades de intentos previos y escasa implantación tienen que ver con características necesarias de estos modelos que no se tuvieron apenas en cuenta como la necesidad de estudio de planificación y concreción del método y de ajuste en el territorio, la implicación de otras áreas sectoriales e instituciones sociales en un trabajo preventivo necesariamente intersectorial, la definición de métodos de gestión de la participación comunitaria, la formación previa en métodos comunitarios, la programación de la implantación del modelo que incluyese una gestión de las amenazas y resistencias a todos los niveles, la elaboración de un programa de comunicación interna y externa, un esfuerzo por hacer atractivas las plazas de policía de barrio, la selección de agentes de barrio que no se ajusten a una cultura policial de respuesta al delito que desprecia por desconocimiento los enfoques comunitarios, y una apuesta decidida por un modelo que se implanta progresivamente y los resultados son a largo plazo. De cualquier forma, sí que se observan procesos que buscan avanzar en métodos de proximidad y comunitarios en Madrid. Los contactos, reuniones, y relaciones con representantes de colectivos diversos son cada vez más frecuentes por mandos tanto de la Policía Nacional como de la Policía Local. Desde unidades especializadas la Policía Municipal se despliegan métodos de proximidad con ciertos colectivos vulnerables o en riesgo, como los menores o las mujeres maltratadas, y la Policía Nacional tiene un programa específico con los turistas (debido a que son el principal objetivo de hurto al descuido). También ha establecido "Oficinas de Atención al Ciudadano" que trabajan casos a requerimiento de vecinos aunque no exista necesariamente delito, desde una gestión centrada en los problemas. Estas unidades trabajan en parejas, trabajando con cierta autonomía para conectar y reunirse con miembros de colectivos diversos. A veces los mandos les



**Ejemplo de atención policial a la diversidad:** La policía Comunitaria y la Unidad de Atención a la Sociedad Diversa de la Policía de Fuenlabrada (España)

La policía de Fuenlabrada despliega una policía comunitaria a lo largo de todo su territorio y mantiene una Unidad de Relaciones con la Sociedad Diversa. Ambas prácticas son pioneras en España en el modelo y en su alcance.

asignan ciertas zonas, y en los casos en los que hay una vocación real por atender al ciudadano y se mantienen un tiempo, llegan a ser conocidos en el barrio. En estos casos se observa una clara tendencia por moverse hacia prácticas centradas en el ciudadano. El capítulo 4 aborda con profundidad el trabajo de la policía en el centro de Madrid, como estudio de caso.

En el resto del territorio español, las primeras experiencias se remontan a los años 90 entre algunas policías locales (como Hospitalet o Alcobendas). La Policía Nacional llevó a cabo un breve intento, sentido como fracasado, de implantar los modelos de policía de barrio (La “Policía 2000”), y que no se consolidó en buena parte por razones ya mencionadas en el caso de Madrid. En los últimos 10 años el relevo lo ha tomado una importante cantidad de Policías locales, con un rico número de experiencias que suponen un estimulante panorama en ebullición. La mayoría de las experiencias presentan programas o unidades especializadas concretas para colectivos o problemas concretos, con interesantes métodos que se aproximan a los enfoques comunitarios, e incluyen habitualmente esfuerzos hacia una estrecha relación con el colectivo implicado y trabajo en red preventivo sobre las causas

de los problemas. Ejemplos de estos programas los tenemos en Madrid (con menores y mujeres maltratadas), en Arganda del Rey (con mayores, y comercios de proximidad), en Getxo (comercio), en Badalona (con Unidades temáticas de Proximidad) o en Fuenlabrada (con colectivos inmigrantes). Existe también una creciente sensibilidad por programas centrados en la diversidad, como es la Unidad de Atención a la Sociedad Diversa de Fuenlabrada. Una asociación nacional de mandos policiales (UNIJEPOL) ha promovido, junto con asociaciones de derechos humanos, una *Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad*, para promover una mayor sensibilización en estos temas. La inauguración de la Plataforma vino acompañada de un “Manifiesto por la Gestión Policial de la Diversidad”, en el que afirma que,

*“Basándose en la experiencia internacional, el modelo de Policía Comunitaria parece el más adecuado para hacer frente a los problemas de seguridad y convivencia.*



Ejemplo de atención al ciudadano: Policía Municipal de Madrid Distrito Centro

La policía de Madrid desarrolla varios programas preventivos de atención al ciudadano (Oficinas de Atención al Ciudadano – OAC) y de atención a los menores y a mujeres maltratadas, que avanzan en metodología de proximidad y de barrio.

*A través de él, los miembros de las comunidades de diferentes culturas, nacionalidades, religiones, orientación sexual, discapacitados, etc. disponen de un espacio de diálogo y comunicación con los servicios policiales.”*

Es evidente que la prevalencia de estos tipos de programas o unidades especializadas se debe a la facilidad o sencillez con la que se pueden implantar. Pero también existe una tendencia a abordar el modelo en profundidad y caminar hacia funciones generalistas de policía de barrio desplegada por el territorio y con funciones comunitarias. Este es el caso de municipios como Fuenlabrada, Aranjuez, Castelló, Algete, Teulada, Valladolid, o Barcelona. En la mayoría de estos casos se opta por modelos mixtos, con la policía de base desplegada por el territorio a nivel de barrio son todavía áreas especializadas, aunque amplias, que suelen contar también con importantes secciones de unidades de respuesta

rápida a emergencias. En cambio, la voluntad en la mayoría de los casos es la de avanzar en la generalización de la filosofía y principios al resto del cuerpo (aunque no se vea todavía en ningún caso el uso de métodos comunitarios sobre el terreno en todo tipo de unidades).

La gran dificultad de implantar estos métodos en países como España con una fuerte cultura policial tradicional de ser “duros con los malos” se puede observar en las percepciones generalizadas sobre los modelos comunitarios, de proximidad o de barrio como “la policía tolerante con los malos”, o incluso “los trabajadores sociales” de la policía. Inclusive, los modelos comunitarios son percibidos como una especie de “marketing” político, pero hueco por dentro. En todo ello nuestro estudio recoge un gran desconocimiento sobre los métodos centrados en el ciudadano en su contexto de barrio, y sobre su eficacia comparativa en relación con los métodos reactivos.



**Ejemplo de policía de proximidad:** El modelo de Policía de Proximidad Estratégica de la Guàrdia Urbana de Badalona (España)

La Guàrdia Urbana de Badalona tiene un modelo de proximidad estratégica único, con diferentes unidades preventivas diseñadas para abordar problemas concretos de los ciudadanos que puedan ocasionar inseguridad o que podrían derivar en problemáticas más graves, seleccionados desde objetivos estratégicos locales.

dores sociales” de la policía. Inclusive, los modelos comunitarios son percibidos como una especie de “marketing” político, pero hueco por dentro. En todo ello nuestro estudio recoge un gran desconocimiento sobre los métodos centrados en el ciudadano en su contexto de barrio, y sobre su eficacia comparativa en relación con los métodos reactivos.

*“La policía comunitaria o de barrio es muy bonita, pero es una pérdida de tiempo, lo que realmente funciona es agarrar al delincuente y meterlo en la cárcel. Al delincuente no le vengas con razones, es un profesional”* (agente de policía).

*“La policía de barrio es el poli bueno, la cara bonita de la policía, pero quienes hacemos realmente el trabajo de verdad somos las unidades de respuesta”* (agente de policía).

*“Los policías somos policías, no nos pueden convertir ahora en trabajadores sociales”* (mando policial).

*“Son los políticos los que sacan el tema de la policía comunitaria en las elecciones, después se olvidan”* (agente de policía).

*“Una razón por la que la policía de barrio no se ha logrado implantar todavía es porque los agentes de policía de base no lo ven atractiva. No se ha hecho un esfuerzo por hacer atractivos los puestos laboralmente pero sobre todo hay un gran desconocimiento de las funciones del policía de barrio. Hay jóvenes que se meten a la policía para ser un “Rambo”. Pero el que tiene vocación de verdad de policía y lleva un tiempo trabajando aquí, ve que el trabajo del policía de barrio debiera de ser el trabajo real de policía, el que realmente logra trabajar los problemas reales de verdad, y ver eso te reconforta. El problema es contar con agentes con experiencia y preparación y que mantenga la vocación después de un tiempo, porque la forma en que trabajamos ahora es muy frustrante”* (agente de policía).

Esta limitación se refleja en las grandes dificultades por implantar modelos unipersonales, que la mayoría de los mandos policiales creen mejor, pero que la mayoría de las veces renuncian a ello por rechazo de la policía de base. Los policías de base se quejan de que necesitan a otro agente junto a ellos por si hay que detener a un delincuente. Las excepciones en las que ya se ha implantado un despliegue territorial con un policía por sector siguen teniendo problemas de rechazo interno.

(hablando a policías de base) *“Ya se que esto que voy a decir no os gusta, pero yo estoy convencido de que las unidades unipersonales es lo adecuado, y es lo que hay que implantar, aunque yo por ahora no pueda hacerlo en mi municipio”* (mando policial).

*“Nosotros hemos intentado implantar unidades unipersonales, pero no hemos podido por los propios agentes y por los sindicatos”* (mando policial).

*“Yo he implantado un sistema de policía de barrio unipersonal, sí que tengo rechazo por parte de agentes de base, pero el método está funcionando muy bien”* (mando policial).

Al igual que en EEUU, en España se observa una tendencia a desarrollar numerosas experiencias de muy variado tipo, lo que hace difícil la comparación, y las conclusiones sobre estas nuevas tendencias. De cualquier forma, el interés por innovar y avanzar en estas líneas ha prendido, y es de esperar un mayor esfuerzo por comparar y compartir y es probable que los métodos se llegar a desarrollar de forma más concreta, y se produzca una mayor sintonía entre ciudades y regiones.

Mencionar también la importancia de que estos nuevos métodos se correspondan con una formación adecuada. El trabajo con la comunidad y con su diversidad supone una mayor exigencia hacia el agente de policía que los sistemas reactivos. Por ello, en la mayoría de estos países, la formación, aunque a remolque de la acción, va poco a poco abriendose en países de Europa y el continente americano un espacio en áreas como el trato de la diversidad social, el análisis de los problemas con técnicas de investigación cuantitativas, cualitativas, y participativas, el correcto uso de las ICT, la programación y planificación del trabajo... (Sagant y Shaw, 2010).

La experiencia de las prácticas de policía comunitaria (policía de barrio, o de proximidad) a nivel internacional nos enseña que hace falta una mayor sistematización de los métodos sobre el terreno, y que permitan visualizar de forma clara y atractiva el papel del agente de policía centrado en el contexto ciudadano. La inclusión de un amplio número de indicadores científicos de evaluación de estos métodos contribuirá a discernir cuándo podemos hablar de policía comunitaria o de barrio, o cuando es simplemente un bonito “escaparate”. Las conclusiones de los estudios científicos, de todas formas, coinciden en señalar que los métodos de “policiamiento comunitario” han venido a quedarse, pero falta mucho por consolidarse en eficacia y eficiencia. En particular, mientras que algunas facetas de su eficacia, sobre todo en términos de satisfacción del ciudadano, no se ponen en duda, en términos de eficiencia, está todavía por valorar adecuadamente en la mayoría de los lugares (Luz, 2008). En la siguiente sección realizamos una evaluación más sistemática y amplia de este tipo de prácticas.

**Agentes sociales de seguridad ciudadana** (en inglés “Community Safety Workers”). En los últimos 20 años han proliferado nuevos roles profesionales no policiales pero que realizan una labor de seguridad ciudadana sobre el terreno. Con una gran cantidad de denominaciones (casi una por lugar y función), esta variada tendencia de “civilianización” del trabajo en seguridad ciudadana está



Ejemplo de agente social de seguridad ciudadana y de colaboración inter-institucional: El Contrato Local de Seguridad Ciudadana de Loures, (Portugal).

En Loures, los Contratos Locales de Seguridad compuestos de equipos de agentes sociales de prevención y de un grupo de representantes inter-institucionales, han logrado rebajar la criminalidad de un barrio con un alto índice a ser uno de los más seguros del municipio.

mostrando buenos resultados, básicamente por su mayor facilidad por trabajar directamente con infractores reincidentes o con grupos de personas en riesgo de infracción o su entorno social de forma preventiva (Gray, 2006; King, 2009). Esto es debido fundamentalmente a un menor riesgo de etiquetado, estigmatización, y criminalización de estos colectivos cuando actúa un trabajador “civil”, y se suelen abrir más, ya que existe un menor temor hacia ellos que hacia la policía (sobre todo de ser detenidos si hablan demasiado). Además, estos agentes suelen tener una formación en métodos y técnicas de relación con los grupos afectados (infractores y víctimas).

Los perfiles de estos colaboradores sociales de la policía varían en base a dos dimensiones: El grado de profesionalidad (vs. voluntarismo), y el momento de la intervención en la dinámica del problema (intervención sobre las causas, sobre la manifestación del problema, o sobre sus consecuencias). El grado de profesionalidad está normalmente relacionado con el grado de formalización del puesto de trabajo, que a su vez tiene relación con el grado de dificultad de la tarea. Tenemos puestos de trabajo para profesionales especializados con formación universitaria (sociólogos, antropólogos, psicólogos, educadores sociales, trabajadores sociales...) que ocupan funciones preventivas primarias (educación de menores de colectivos o comunidades marginadas, en riesgo de exclusión, o de delito), secundarias (sobre el terreno o en lugares cerrados con individuos y grupos de infractores reincidentes o en conflictos vecinales), o terciarios (reintegración de exreclusos en la comunidad). Tenemos puestos semiprofesionales o paraprofesionales con menores exigencias de nivel educativo y peor remuneración, en ámbitos similares que los profesionales especializados, pero con tareas de apoyo, bien al profesional, bien al policía u otros agentes sociales. Y tenemos puestos voluntarios en su totalidad, o con algunos beneficios (económicos, sociales, culturales...). Los puestos voluntarios tienen una relación más directa con el liderazgo y fortalecimiento de la participación ciudadana, en funciones como la vigilancia e información sobre necesidades y problemas, la promoción del comportamiento cívico en los espacios públicos, la intermediación en conflictos, la participación activa en consejos y grupos de barrio, o la colaboración en la reinserción comunitaria de infractores y exreclusos. Tanto los paraprofesionales como los voluntarios suelen ser seleccionados de la comunidad local, y recibir una formación básica.

muchas de estas funciones están a caballo entre el trabajo de diferentes agencias y servicios. Surgen muchas veces por una necesidad de cubrir un “ parche” o vacío de funciones no cubierto por ningún servicio debido a la escasa coordinación entre instituciones y agencias y su tendencia por trabajar de forma excesivamente especializada y en compartimentos estancos. Hacen frecuentemente de puente entre los agentes de policía y otros servicios. En muchos lugares sus funciones son realizadas por unidades de policía de barrio o comunitaria como tareas implícitas en el trabajo del policía de barrio o comunitario. En otros lugares estas tareas son asumidas por agentes con funciones preventivas amplias de áreas como los servicios sociales, educativos, o sanitarias o entidades comunitarias generales. Si en los lugares donde existe más recelo hacia la policía desaparece esa desconfianza por un cambio en el modelo policía, algunos de los motivos por los cuáles

son necesarios estos trabajadores civiles desaparecerían. La existencia de estas funciones de nivel profesional pone en evidencia la ambigüedad y falta de precisión en la definición de los roles de diferentes agentes sociales y de policía en su trabajo sobre el terreno. Por



### Ejemplo de agente social de seguridad ciudadana: Los “CeaseFire” de Estados Unidos.

En barrios con alto índice de homicidio por bandas de varias ciudades de Estados Unidos se han impulsado los “CeaseFire”. Son equipos de agentes sociales (de entidades comunitarias) que trabajan sobre el terreno para conocer bien a los chicos que ingresan o que pueden ingresar en bandas, y ser conocidos por ellos. Realizan un intenso trabajo preventivo con sus redes sociales, y actúan en situaciones de crisis para parar las disputas y peleas. En la fotografía, equipo de CeaseFire de Cícero (Illinois, en momento de recibir un premio a su trabajo).

ello cabe preguntarse si en un sistema bien organizado de atención intersectorial e integral sobre el territorio harían falta la mayoría de estas funciones, sobre todo las más profesionales, ya que en muchos casos aumenta la excesiva especialización del agente social de primer contacto con la comunidad y departamentalización de los servicios comunitarios.

Sí que encontramos ciertos roles y prácticas interesantes, y difíciles de suplir por agentes más generales. Entre ellos cabe citar los agentes sociales que se presentan en situaciones de crisis violentas y emergencias para frenar

su desarrollo, en lugares de alta criminalidad y violencia. Es el caso de los programas CeaseFire en EEUU. Este programa, asumido federalmente, financia a agencias comunitarias (normalmente entidades sin ánimo de lucro), para formar y poner sobre el terreno a equipos de agentes sociales con indumentaria bien reconocible, que su misión es llegar a conocer y relacionarse con los grupos de jóvenes de riesgo y bandas violentas (“gangas” o “pandillas”), y trabajar preventivamente para que dejen esa forma de vida y dejen los grupos, a través del conocimiento de sus redes sociales y familiares, y de los recursos a su disposición en su entorno social e institucional para salir de la situación. EEUU es quizás el país con una mayor tradición de “gangas” o bandas juveniles de barrio cuya cultura ha sido exportada a otros continentes, especialmente a América Latina (ver Howell y Moore, 2010, para una historia de las gangas en EEUU). Estas bandas son un enorme problema endémico en los lugares donde se aplican estos programas preventivos. Por ejemplo, en

Cicero (Illinois) en 2007 se contabilizaban 28 bandas callejeras dentro de los 16,2 km<sup>2</sup> del municipio, y consideraba un éxito reducir los tiroteos entre bandas a una media de 2 por mes, un 40% de reducción en dos años (en parte gracias al trabajo de CeaseFire) (Cicero Youth Task Force, 2008). Los equipos de CeaseFire, cuando existe una pelea o manifestación de violencia entre pandillas, se presentan allí, y con tácticas muy eficaces consiguen separarles y rebajar la tensión, para después gestionar la crisis y las emociones resultantes. La clave aquí es que son conocidos por los chicos miembros de las gangas y respetados. Los CeaseFire son equipos eficaces, aunque caros para la financiación pública, por lo que es aplicado en lugares de alta incidencia de la criminalidad violenta y la presencia de bandas violentas. Otro programa similar en EEUU son los Community Response Networks (CRN), con equipos sobre el terreno y un fuerte sistema de derivación inter-institucional. Trabajan mucho desde la construcción de la confianza y el conocimiento mutuo con los grupos de chicos con comportamiento de riesgo y con sus familiares e instituciones y recursos relacionados. El Gobierno Federal, después de varios estudios evaluativos de la eficacia de diferentes experiencias, acaba apostando por métodos multinivel integrales centrados en la comunidad (p.ej., ver Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, 2009). Otro ejemplo prometedor es el servicio NOW (neighbourhood Outreach Workers), en Pasadena (California) compuestos de ex-convictos que pertenecieron a bandas y que ahora realizan un trabajo sobre el terreno con estas bandas para engancharlas a diferentes servicios.

Otro ejemplo de agentes sociales son los “coaches sociales” del Servicio para Problemas de Calle del Ayuntamiento de Amsterdam, que trabajan cuando existe un problema pre-delictivo en la calle. Hablan con los chicos y con los padres. El servicio es más preventivo que CeaseFire o los CRN, y cuando se produce una infracción se retiran y llaman a la policía. A nivel federal, cuentan con los Community Response Services (CRS), expertos civiles en mediación ante casos de conflictos a nivel comunitario, muchos de ellos por incidentes de discriminación, racismo, o delitos de odio, o abusos de poder (por parte tanto de miembros de la comunidad como por agentes de policía o de las administraciones públicas). La presencia de los CRS consigue una autoridad moral y oficial que da relevancia al caso, tranquiliza a las víctimas, y activa el trabajo e implicación conjunta de las agencias locales. Orientan con su experiencia a las autoridades locales y agentes de policía en cómo lidiar con el problema. Consiguen sobre todo transmitir a las víctimas y comunidad afectada que el caso no se va a ignorar, minimizar, ni quedar impune (ejemplo de casos solucionados se puede consultar en sus informes anuales, p.ej., CRS, 2007). En otros casos, más que en un problema, se centran en lugares donde existen conflictos de usos, como el ejemplo del programa SAM de Viena. Equipos de trabajadores sociales procuran gestionar desde enfoques de integración social conflictos como los usos de sintecho y drogodependientes que pueden chocar con los de la comunidad. En Inglaterra, los “Anti-Social Behaviour Teams” (“Equipos de comportamiento anti-social”) se tratan equipos de agentes sociales inter-institucionales de apoyo a la policía en ámbitos de prevención. Los “Neighbourhood Wardens” (“Guardianes de Barrio”) son grupos de

voluntarios o semiprofesionales, muchas veces uniformados, de ONGs que vigilan por la buena convivencia en las calles y plazas del barrio (Gray, 2006). En otros países también tenemos figuras similares como los Agentes de Mediación Social en Francia y Portugal, los Agentes de Seguridad y Prevención en Bélgica, en Sudáfrica, los Trabajadores de Paz Comunitaria, y en Australia, los servicios de patrullamiento nocturno, en este caso a solicitud de la comunidad aborigen y adaptados a sus necesidades (Gray, 2006).

Otros agentes sociales de seguridad ciudadana que se presentan con gran futuro son los paraprofesionales y voluntarios. Existe un amplio rango de niveles de profesionalidad y de funciones. Algunos ejemplos:

- Policías “voluntarios”. En varios países existen, a diferentes niveles de responsabilidad, agentes entrenados que cumplen funciones parapoliciales. Suelen tener pequeñas retribuciones y seguros. Por ejemplo, en Holanda cuantos con al menos 2000 agentes voluntarios de policía. En el Reino Unido, los “Special Constables” van uniformados, y tienen un entrenamiento importante por parte de la policía, para incluso poder detener a un infractor. En varios países se aprovechan los policías jubilados o pre-jubilados a los que se les ofrece una pequeña retribución adicional para vigilar espacios públicos complicados, normalmente de su propio barrio, que conocen bien y en el que están más implicados.
- Los “promotores” de la seguridad ciudadana son elegidos normalmente entre miembros y líderes de la comunidad que después de una pequeña formación, podrán participar y promover con la policía comunitaria la seguridad ciudadana en su sentido positivo, favoreciendo el comportamiento cívico, y la convivencia, pero también colaborando en la vigilancia, la información sobre problemas a la policía, y/o la representación e interlocución de los vecinos sobre los problemas del barrio. Ejemplos de Promotores los tenemos en diversas ciudades de Brasil. En Portugal tenemos los Tutores de Barrio, que son seleccionados entre la población civil, uno por barrio. En España algún municipio como Teulada asigna también voluntarios representantes de la seguridad ciudadana entre los vecinos por cada barrio. Existen en Inglaterra otros grupos, organizados por entidades puramente civiles, como los Street Pastors (de organizaciones confesionales) y los Street Angels. Vigilan y se preocupan por los problemas de la gente en la calle. Abordan no solo aspectos de seguridad ciudadana, aunque es uno de sus elementos clave.
- Los mediadores sociales en conflictos entre colectivos culturales o entre vecinos la mayoría de las veces requieren de un trabajo profesional especializado, pero a veces voluntarios miembros de la comunidad realizan tareas de este tipo. Algunos ejemplos son: En el contexto vecinal, las Mujeres Relevo en Francia, el proyecto Odio al Crime en Londres, el Project “Change from Within” (“Cambio desde Dentro”), en Jamaica, o en el contexto escolar Paz nas Escolas, en Brasil, Competencias Ciudadanas, en Colombia, o Educación para la Vida, en Nicaragua (Sagant y Shaw, 2010).

- Con relación a los problemas del ocio nocturno, en Europa existen varias figuras de promotor de la convivencia en los espacios públicos donde se consume alcohol. Lo más habitual es la existencia de un jefe de equipo profesional especializado, con un equipo de voluntarios. En algunas ocasiones en el grupo se incluyen jóvenes con infracciones relacionadas con el ocio nocturno. Ejemplos son la práctica “Controlaclub” de Valencia, en España, y en varias ciudades de Europa.
- En Bolonia (Italia) han establecido un programa de voluntarios de poblaciones inmigrantes recientes que, después de una formación por parte del Ayuntamiento, patrullan, asisten, y dan la bienvenida a los ciudadanos en los espacios públicos (Shaftoe, 2011).

Mientras que todas estas figuras tienen la función de apoyar la labor de la policía contra el delito, también existen figuras civiles cuya función es auditar o evaluar la acción policial ante posibles casos de negligencia o abuso. Tal es el ejemplo de los Defensores Profesionales (“Professional Ombudsperson”) en seguridad ciudadana del Ayuntamiento de Bostón, que estudian aquellas denuncias o reclamaciones de ciudadanos no suficientemente abordados por la policía, o quejas sobre la acción policial (Boston Police Department, 2010).

**Participación comunitaria y de la diversidad social en la seguridad ciudadana.** La participación ciudadana es un concepto clave recurrente en prácticamente todos los modelos y tendencias actuales de seguridad ciudadana. En las últimas décadas se han multiplicado las estrategias para implicar a los ciudadanos en muchos países, que se caracterizan por dejar atrás modelos de déficit, hacia enfoques más proactivos de enganche de la comunidad, para hacerla más responsable y dueña de su lugar, teniendo en cuenta sus especificidades, para fortalecer sus capacidades y “empoderarla” a través de liderazgos comunitarios, de las redes sociales, y del partenariado público-privado, la mediación comunitaria, y la integración con el desarrollo urbano, entendido todo ello como una participación real y significativa en la prevención de la inseguridad (International Centre for the Prevention of Crime y UNODC, 2010; Shaw, 2006). La teoría de estos modelos indica que hay que llegar a conseguir ser inclusivos, incorporando a toda la comunidad y transmitiéndoles las herramientas para reducir su dependencia sobre los servicios de seguridad ciudadana, excepto con aquellas partes de los problemas que por su complejidad o riesgo requieren la tarea de un profesional. La lógica es sencilla, pero sin embargo en la práctica encontramos una enorme variedad de experiencias y métodos, con resultados muy desiguales. Algunos ejemplos representativos, ordenados de mayor a menor participación:

- Consejos comunitarios. El concepto está muy unido al de los enfoques comunitarios de seguridad ciudadana. Son órganos que procuran incluir y representar a todos los vecinos de un barrio, que sirva para enganchar a todos los vecinos desde enfoques de inclusividad, y para tener la policía una información más completa. Al mismo tiempo, estos consejos suelen tener objetivos de

desarrollo comunitario y mejora del bienestar del barrio a través de una mejora de la seguridad y la convivencia. Un ejemplo son los “Consejos comunitarios de seguridad ciudadana” de Brasil, consejos asamblearios por barrios, con estatutos y reglamentos de participación y representación. Estos Consejos participan con la policía en la seguridad en el barrio, desde un concepto muy amplio de seguridad. Los Consejos incluyen comisiones de medio ambiente, de salud, de educación, control social (a las instituciones, incluida la policía), o de auditoría o control interno. En la constitución de un Consejo (en Belem, Pará) llegamos a contabilizar 17 comisiones, con todos los miem-



Ejemplo de participación comunitaria: Los Consejos Comunitarios de Seguridad Ciudadana de Brasil

Los Consejos Comunitarios de Seguridad Ciudadana, órganos asamblearios, pero con estructura formal, son un eje de participación ciudadana fundamental en muchos lugares de Brasil. En la fotografía, Consejo Comunitario en Rio de Janeiro.

bros de cada comisión elegidos asambleariamente. Existen también otras experiencias en América Latina, como las Juntas Vecinales en Argentina, los Consejos Comunales en Chile, los Comités de Seguridad Ciudadana en Perú, o los Comités de Defensa de Venezuela (Candina, 2006; Dammert, 2005; Han, Piña, y Pérez 2008; Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, 2006).

- Relación directa y formal con los miembros de la comunidad. Modelos de policía comunitaria como el Koban de Japón mantiene una relación regular formal con todos los hogares de su área perimetral. Se busca una relación estrecha y participativa. No suelen en cambio promover el recurso o capital social de acción y organización colectiva como los Consejos. En cambio, en algunos lugares se busca la combinación entre ambos modelos como en lugares de Brasil. Nos es desconocida la existencia de este tipo de relación regular con los vecinos desde servicios generales de las administraciones públicas que incluyesen entre los diferentes campos relacionados con el bienestar del ciudadano (salud, educación, economía, empleo, vivienda...) temas de seguridad ciudadana. Esto sería de gran utilidad para todos los agentes comunitarios de áreas sectoriales como la seguridad ciudadana, habida cuenta del gran esfuerzo que ello implica para cualquier área, y el alto grado de intromisión en la privacidad del

ciudadano. En países como EEUU la tradición es la de no intromisión en los asuntos de la comunidad, por lo que la tendencia es apoyarla, pero no estar muy encima de su organización. En vez de acercarse a la comunidad, la tendencia es invitar, enganchar (“engage”), acercar la comunidad a la policía. Por eso, en muchas ciudades de EEUU, en la propia comisaría tienen una sala “comunitaria”, y regularmente invitan a todos los miembros de la comunidad que deseen a reuniones en las que se les ofrece una información detallada de los casos de delito en su barrio. También se reúnen en otros lugares neutrales como las escuelas o centros cívicos. De cualquier forma, la policía comunitaria de países como EEUU e Inglaterra mantienen una relación habitual con los vecinos, pero no tan sistemática y profunda con todos los vecinos como el sistema Koban de Japón. Otros países con modelos comunitarios de policía, como Holanda y Alemania, poseen un sistema mixto, en el que llegan de una manera u otra al conjunto de los ciudadanos, pero no



Ejemplo de colaboración de policía con la comunidad: Los espacio comunitarios del Cuartel 21º BPM de la policía (Restinga, Porto Alegre, Brasil) En el barrio de Belem Novo (Restinga) el Cuartel 21º BPM de la policía mantiene una estrecha relación con la comunidad. Sus instalaciones son utilizadas para como espacio diversas actividades juveniles y comunitarias de asociaciones como un grupo de Boys Scouts (“Lanceiros Negros”), o el Centro Comunitario de Belem Novo. Mantienen un programa de refuerzo escolar para chicos con conducta de riesgo, a los que traen a sus dependencias todos los días después del colegio en autobús (en la foto).

solo desde la policía, sino también a través del partenariado con otras áreas como los servicios sociales, la educación, o la salud. En Europa las reuniones abiertas y públicas con los vecinos barrio por barrio para ofrecerles información muy concreta no es tan habitual.

- **Movimientos ciudadanos.** Cuando las cosas se ponen muy mal o existen expectativas de un mayor bienestar en un barrio con alta criminalidad, existen experiencias de conjuntos de vecinos, que pasan del tamaño de un grupo, y que se movilizan para protestar y lograr la atención de la policía y de las autoridades públicas.

Normalmente exigen una mayor implicación de las administraciones públicas en sus problemas. La mayoría de las veces las autoridades ven estos movimientos con gran inquietud, tanto porque el campo de seguridad ciudadana es de gran sensibilidad para la opinión pública, como por el temor a que el movimiento decida tomarse la justicia por su mano. La mayoría de las veces las autoridades utilizan tácticas que vayan en la línea de disolver el movimiento, normalmente atacando con energía y agilidad los problemas puntuales detonantes de su movilización, para después disuadir a los líderes de deponer su actitud. En cambio, en algunos casos las autoridades y policía ven una buena ocasión de participación ciudadana, y se alían con el movimiento, creando una estrecha colaboración para la mejora del bienestar y la calidad de vida del barrio. Como ejemplo, tenemos el movimiento “Seguridad para todos” de Belem, Pará (Brasil).



**Ejemplo de participación ciudadana y policía comunitaria:** Movimiento Seguridad para Todos (Belem, Pará, Brasil).

Los vecinos de un barrio del centro de Belém, cansados de tanta inseguridad, se organizaron para protestar y denunciar la baja implicación de la policía y de las autoridades de la ciudad. La policía y las autoridades, en vez de intentar reducir las protestas o de ignorarlas, se unieron a ellas. Esto impulsó el análisis entre todos de los problemas y soluciones en el barrio origen de la inseguridad (mal cuidado e higiene de las calles y del barrio, problemas de iluminación...), y contribuyó al lanzamiento de una policía comunitaria en la ciudad.

- Voluntarios en observación y vigilancia. En varios países y ciudades existen de forma más o menos formal la constitución de grupos de vecinos que ayudan a la policía a estar bien informada sobre las necesidades y problemas del barrio, y algunas veces a plantear soluciones. Un ejemplo ya clásico son los “Neighbourhood Watch Groups” (NW)(grupos de observación del barrio), con implantación sobre todo en Estados Unidos e Inglaterra. Se trata de grupos voluntarios de vecinos que se reúnen regularmente para estudiar los problemas del barrio y sus posibles soluciones. Mantienen una comunicación regular con el mando policial. Una de las limitaciones principales es que están sobre-representados en barrios sin problemas importantes, y son escasos en barrios más peligrosos, lo que hace que la eficacia de estos grupos en barrios más seguros pueda suponer un aumento de la delincuencia en los menos seguros. Además, existe cierta tendencia a efectos de regresión a la media, ya que se activan estos grupos cuando las cosas están mal y se desactivan cuando mejora, por lo que no se sabe cuál es la causa y cuál el efecto, lo que dificulta conocer la eficacia de estos grupos en la seguridad ciudadana (Tilley, 2009). A esto hay que añadir que como estos grupos están más representados donde hay menos problemas hay, su desarrollo puede generar un efecto rebote de aumentar la sensibilidad hacia el delito, la sensación de alarma y el temor a la inseguridad de forma artificial (Plant y Scott, 2009). Los NW tuvieron un auge en los 80 y 90 y a principio del presente siglo. Bajó su interés en EEUU cuando se redujo la financiación federal y muchos grupos acabaron perdiendo la conexión con el mando policial o bien se fueron disolviendo. Existen hoy en día también otros programas complementarios, como los Crime Stoppers, con una línea telefónica que permite al ciudadano ofrecer a la policía información anónima o confidencial que ayude a resolver un delito. En Inglaterra, aunque no han mostrado un claro impacto en la reducción del delito, sí que han mostrado una reducción en las percepciones de inseguridad en los barrios acomodados, y a pesar de la caída de interés después de su auge en los 80 y 90, siguen siendo parte del modelo actual. De hecho se intentó llevarlo a más con la implantación de patrullas ciudadanas, pero se desestimó no solo por el miedo al “vigilantismo” excesivo de los ciudadanos, sino también por los propios cuerpos de policía que lo vieron como un sustituto barato y poco fiable de la policía (Crawford, 1999). Los NW han tenido repercusión en muchos países. Por ejemplo, por la influencia de residentes británicos en Teulada-Moraira, un municipio turístico de la costa de España, la policía ha desarrollado un concepto de seguridad comunitaria, con un sistema piramidal de representantes y grupos de información y vigilancia en cada barrio, colaboradores telefónicos, y colaboradores institucionales. También incluye diferentes programas de servicio centrado en la comunidad, como un sistema de información on-line (“Networking on-line”), el “Canguro-House” (programa de vigilancia especial de viviendas cuando quedan vacías cuando los residentes que vuelven a sus países de origen), una Unidad de Atención Comunitaria, Consejos Locales de Seguridad (Navarro,

2012). Este sistema parece estar funcionando positivamente, sobre todo debido a la implicación personal y trato cercano del jefe de policía y sus agentes con los grupos participantes.

En el Reino Unido existen diferentes experiencias voluntarias de colaboración con la policía, además de los Neighbourhood Watch (sobre 7 millones en todo el país en 2010), como los Voluntarios de Apoyo a la Policía (Police Support Volunteers, sobre 6000 en 2010), los “Special Constables” (encargado de la seguridad civil, a veces semiprofesionales, 14000 en 2010), y grupos voluntarios de organizaciones del tercer sector, como los Community Crime Fighters, Volunteer Police Cadets, Street Angels, y Street Watch. La presencia de miembros de diferentes minorías entre los voluntarios ayuda a la policía a llegar a la diversidad social (National Policing Improvement Agency, 2010c). Existen también en diferentes países, de grupos de ciudadanos que patrullan la calle por propia iniciativa, en general en experiencias concretas y aisladas. Pero por lo general, suelen actuar por su cuenta, y no suelen contar con el favor de la policía. Encontramos algunas buenas prácticas de grupos de vecinos en la calle por propia iniciativa sin un ánimo impositivo o amedrentador, sino con objetivos de promoción de la convivencia y el comportamiento cívico. Por ejemplo, en Madrid grupos de miembros de una asociación de vecinos (del barrio de Chueca) se pasean por las calles de su barrio, indicando a aquellas personas o comercios que arrojan basura a la calle, cómo deben de hacerlo correctamente y los medios que tienen a su disposición. Pero por lo general, los grupos voluntarios de vecinos en la calle se suelen ver con mucho recelo no solo por los órganos de policía, también por otros vecinos, y por los medios, y suelen desincentivarse a medio plazo, quedando como episodios de protesta o reivindicativos.

- Auditorías sociales y observatorios de seguridad. En los últimos años ha aparecido un gran número de experiencias de participación ciudadana y de diferentes instituciones en el diagnóstico y evaluación de la seguridad ciudadana de un barrio o ciudad y en la calidad de los servicios, que subrayan la importancia de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en seguridad ciudadana. Las Auditorías Locales de Seguridad y los Observatorios muestran ya amplios resultados positivos en diferentes países (EFUS, 2007; Sagant, Capobianco, Virginy, y col., 2008; Prince, Ferland, y Bruneau, 2009), tanto en términos de un mejor diagnóstico y mayor información de la seguridad como en términos de una mayor implicación ciudadana. En algunos países, como Holanda, también se subraya la importancia de formalizar la auditoría y transparencia de las empresas que trabajan con los servicios públicos de seguridad ciudadana (Van der Wielen, 2002). La diferencia entre las auditorías y los observatorios es que estos últimos no suelen tener una participación ciudadana formal y metódica.
- Existen órganos mixtos en muchos países que combinan la presencia de miembros de agencias y servicios profesionales de diferentes áreas y a los que se invitan a representantes vecinales. Este es el caso de los “Contratos Locales de Seguridad Ciudadana” de Bélgica, Francia, España, y Portugal, las “Mesas de

Concertación” en Gerona (España), o los “Community Safety Partnership” de Inglaterra (Vanderschueren, Marcus, Lunecke, y Buffat, 2004), que realmente están más pensados para la coordinación interinstitucional, que veremos más abajo, en las experiencias sobre gobernanza comunitaria En Suecia, existen órganos mixtos enfocados en abordar factores de exclusión social para prevenir el crimen, a nivel nacional (el Consejo Nacional para la Prevención de Crímenes) y a niveles locales (los Consejos Locales) en los que se busca promover el protagonismo de los ciudadanos y vecinos (Vanderschueren, Marcus, Lunecke y Buffat, 2004), incluyendo técnicas de diagnóstico y definición de medidas y soluciones con encuestaciones proactivas, colectivas, y participativas (ver ficha sobre buenas prácticas al final de este libro). En Canadá, los Programas de Movilización de las Colectividades, auspiciados por el Programa de Asociación de Prevención de la Delincuencia, trabaja para promover la dinamización de colectivos para proponer y realizar proyectos preventivos a nivel nacional, regional, y local (Vanderschueren, Marcus, Lunecke, y Buffat, 2004). En EEUU existen un importante número de interesantes experiencias, como los “Communities that Care” (“comunidades que se preocupan”) en ciudades como Seattle, con una junta comunitaria con representantes públicos, residentes y líderes comunitarios para abordar problemas que permitan la prevención de la violencia sobre todo entre jóvenes, que produjeron interesantes proyectos innovadores (Lunecke y Vanderschueren, 2004). También ha proliferado una diversidad de programas complementarios más sectoriales y centrados en temáticas más concretas, pero con foros participativos en la toma de decisión y prevención, como los “wrap-around programmes” de países de Europa, y del entorno anglosajón (Lunecke y Vanderschueren, 2004). Las experiencias en los diferentes países varían mucho en el grado de formalización y asentamiento, desde grupos pensados como programas con un tiempo limitado (normalmente el tiempo que dura una financiación especial), a aquellos consejos participativos más estables y orgánicos. Estos últimos también varían en sus funciones y trabajo, desde la mera reunión periódica para intercambiar información, hasta órganos de gestión continua y permanente. Muchos de estos últimos se integran en sistemas más amplios de gobernanza local (ver más abajo).

- Redes bilaterales y contactos directos informales. Quizás las formas de participación ciudadana más frecuente a nivel internacional, especialmente donde no hay modelos de policía comunitaria implantados, es la red de contactos que los mandos policiales (y en menor medida) mantienen con líderes y representantes de vecinos y de diferentes colectivos, y contactos directos con grupos de vecinos que demandan una atención especial por problemas concretos. Esta red se mantiene normalmente a través de reuniones bilaterales, y es fundamental para el mando poder estar bien informado y sobre todo poder llegar a acuerdos y pactos sobre diferentes problemas. También es utilizada para poder desactivar crisis cuando

alguno de los actores son miembros de esos colectivos. Este tipo de métodos, aunque muy habituales, son los que presentan un menor nivel de participación ciudadana, ya que suele mostrar una gran exclusión de una mayoría de los ciudadanos (normalmente por falta de un procedimiento claro de los ciudadanos a este tipo de contactos y por las dificultades de muchos ciudadanos por saber o poder utilizar tales recursos). Su escasa transparencia también puede conllevar acuerdos arbitrarios y favoritistas a unos líderes de colectivos en detrimento de otros colectivos y hasta de los propios miembros de ese colectivo.

- Atención a víctimas. Las tendencias actuales, al no centrarse simplemente en el criminal, muestran un mayor interés en cuidar y comprender a la víctima y a sus circunstancias, tanto para reducir el impacto del delito como para prevenir futuras revictimizaciones. Muchas experiencias muestran un intento de no general una victimización secundaria en el trato policial, judicial, y social a la víctima. Un ejemplo son la red de oficinas de atención de las víctimas de Alemania ([www.weissering.de](http://www.weissering.de)), en la que a aquellas personas que acaban de ser víctimas y/o que están denunciando una infracción, son llevadas a una sala muy acogedora y tratada por un agente con entrenamiento en atención a víctimas en situación de crisis. Los enfoques comunitarios tienen un enfoque más amplio, entendiendo que no solo es víctima la persona objeto del delito, sino también todo su entorno social, y con la que hay que trabajar también. Buenos ejemplos de un trabajo inter-institucional en estas líneas son las Unidades de Atención a la Violencia de Género coordinadas por la Policía en España, el programa preventivo con mujeres en riesgo NaNE en Hungría, el “Entre Deux Arrêts”; el programa de ayuda a un transporte seguro para las mujeres por la noche en Quebec, Canadá; “Cauva”, programa multidisciplinar de auxilio a víctimas, en Francia; el Project de Seguridad de Familias Musulmanas, de promoción de la integración de estas familias y adaptación a sus peculiaridades culturales, en London, Ontario (Canadá); el Vieillir Sans Violence, en Quebec (Canadá), para proteger a los mayores en riesgo (Sagant, Capobianco, Virginy, y col., 2008), el Centro de Prevención de Maltrato de Ancianos de Japón, el programa escolar para prevenir el maltrato de personas mayores en Canadá, los programas activistas comunitarios de hombres contra la violencia sexual, como el “Man Can Stop Rape” (“los hombres pueden parar las violaciones) de Washington (Krug y col., 2003)..
- Atención a la diversidad. La sensibilidad sobre las necesidades de la diversidad humana y las oportunidades en centrarse en la diversidad social se fue abriendo paso en muchos lugares a partir de los años 70 y hoy en día experimenta una explosión de interés. En Inglaterra se han promulgado varias docenas de nueva legislación en materia de protección de los derechos de minorías y diversidad. Se han creado asociaciones de agentes de seguridad de diferentes minorías (mujeres, gays, minorías étnicas). Se han creado diferentes comisiones que han elaborado amplios estudios sobre el trato de la policía a la diversidad social (Clements,

2008). En los Países Bajos el conjunto de organizaciones policiales han creado un Centro Nacional Experto en Diversidad, en el que integran un amplio número de experiencias y unidades dedicadas a la diversidad de las diferentes regiones del país. Este Centro entiende la diversidad como clave y central para una policía centrada en proteger a “cada uno y todos” los miembros de nuestra sociedad de derecho. Inciden en la importancia de llegar a todos, sin distinciones, incluso a los que no demandan la atención de la policía, o que parecen alejarse de la sociedad. Entienden que es una cuestión de legitimidad de la policía. Si no se atiende a algunos grupos o colectivos, o si la policía no es capaz de frenar una revuelta, significa crear “brechas” de legitimidad (National Expertise Centre for Diversity, 2008). En otros países de Europa se avanza con cierta velocidad en estos conceptos. En España, diferentes departamentos de policía local y organizaciones de derechos humanos han creado la “Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad”. Una de las entidades que lo lideran es la asociación de mandos de policía local UNIJEPOL. Uno de sus principales miembros, la policía de Fuenlabrada (región de Madrid) también consta de una “Unidad de Atención a la Sociedad Diversa”, muy atenta a la atención a las diferentes minorías inmigrantes y confesiones religiosas. La atención diferencial a las diferentes costumbres confesionales es un cambio de creciente interés en países como Inglaterra (National Policing Improvement Agency, 2010d)

- Programas concretos. Comparado con los órganos y estructuras, y servicios más o menos formales y estables, existe mucha más variedad de proyectos piloto, temporales, o que buscan abordar una problemática coyuntural concreta, que colocan la participación ciudadana en el centro de sus objetivos. Existen interesantes experiencias, como el Camino Seguro al Cole, en Madrid, en el que se invita a todos los vecinos y comerciantes a participar junto a la policía en la protección de los niños en rutas a pie al colegio. Las Praças da Paz de Brasil, busca implicar a la comunidad en generar procesos de convivencia en las plazas para revertir los problemas de inseguridad (Instituto Sou da Paz, 2010). De forma inversa, existen programas en ciudades de países como Inglaterra el que los vecinos pueden inscribirse para patrullar con la policía (“The Ride Along Scheme”), buscando que los ciudadanos se pongan en el lugar de la policía y la entiendan mejor. En algunas ciudades de países como Estados Unidos estos programas de jornadas de acompañamiento con la policía se centra en grupos de riesgo, normalmente jóvenes de pandillas, o mujeres en riesgo. En Cícero, Illinois, tienen un programa voluntario de “Patrullaje Parental” en las escuelas que organizan desde ONGs comunitarias. Aquellos padres que se inscriben en el programa acompañarán a los niños de camino al colegio y vuelta, protegiendo a los niños e informando al colegio de cualquier problema. El programa también busca que los padres se impliquen en promover la participación de la comunidad en la protección de los menores y en ser modelos de rol para los chicos.

## Manual de Seguridad Ciudadana para el Profesional en la Sociedad Diversa

El esfuerzo por acercar el policía al ciudadano de forma abierta y pública lo muestran los premios que otorgan ayuntamientos como el de Avon y Somerset a través de una votación popular al mejor policía comunitario del año, mejor equipo de barrio, mejor trabajador voluntario de policía (“constable”), mejor servicio al usuario, y mejor gestor policial de barrio.

The screenshot shows a web interface for a neighborhood policing team. At the top, it says "Your Neighbourhood Policing Team Wrexham Town Policing Area / Grosvenor Ward". Below this, there's a list of officers with their names, ranks, and警号 (e.g., Ceri Evans, 92914, PCSO; Paul Davies, 72394, PC). The main section is titled "Your Neighbourhood" and contains the statement "I am confident that the police are tackling the issues that matter in my area" with "Agree" and "Disagree" buttons. A "Back to home page" button is also present. The "Your Priorities" section asks users to prioritize issues using sliders. The prioritized issues and their values are:

Prioridad	Valor
Alcohol related issues	15
Anti Social Behaviour	55
Dangerous Drivers	15
People using or dealing drugs	5
Theft and domestic burglary	10
Otro	Noisy neighbours

At the bottom right, a large orange button says "100%" and has a "next" button. There's also a message: "When you have finished, click Next". The background features a silhouette of a city skyline.

En Gales (Reino Unido) han creado un creativo sistema de participación ciudadana en la priorización de las actividades de la policía de barrio. El ciudadano puede elegir la proporción de dedicación del equipo de policías de su distrito, sin poder pasar del 100% de su tiempo. Aunque al final es el inspector de Distrito el que decide, esta práctica promueve una cultura responsable de implicación ciudadana en el uso responsable de los recursos públicos. El mismo sitio Web informa también sobre la proporción actual real.



El esfuerzo por acercarse al ciudadano y presentarse a su lado es una constante en las acciones de comunicación de la policía en Inglaterra. Por ejemplo, la Asociación de Autoridades Policiales reparte folletos para informar al ciudadano de sus derechos en caso de identificación y registro (ver Cuadro 3.3.2). En relación a los controles discriminatorios de la policía (“racial profiling”), en EEUU se ha realizado un gran esfuerzo en los últimos tiempos, a través sobre todo de protocolos de registro de los perfiles raciales de identificados y detenidos (en los “stop&search”), y la publicación de estadísticas (Open Society Institute, 2009a). Los programas de identificación y registro la Policía de Fuenlabrada, en España (que partieron de los buenos resultados de la aplicación del proyecto europeo STEPPS, Open Society Institute, 2009a; Schmitt y Pernas, 2008), ha recibido premios europeos de buenas prácticas, y es imitado en otros municipios y países. Los folletos informativos que reparten lo explican en los 4 idiomas principales del municipio (español, rumano, árabe, e inglés). Describe los derechos al ser requerida su identificación y/o registro:

- A un saludo de cortesía y a ser tratado de forma esperada y correcta.
- Si las circunstancias lo permiten, a recibir una breve explicación del motivo de su identificación.
- A conocer el Número de Identificación Policial de los policías.
- A recibir una copia del formulario de identificación.
- A presentar una reclamación si Ud. cree que la actuación policial no ha sido correcta.

**Cuadro 3.3.2.** Extracto de folleto de la Asociación de Autoridades Policiales del Reino Unido

### **Identificaciones Policiales. Conoce tus derechos.**

¿Tus derechos?

- Ser tratado con dignidad y respeto
- Comprender por qué ha sido parado
- Conocer bajo qué legislación están requiriendo su identificación y en su caso, su registro
- No dar información personal (nombre, dirección, etc.) a no ser que sea arrestado o detenido por una infracción
- Obtener el nombre y número del agente
- Ser registrado (en su caso) por una persona del mismo sexo que Ud.
- Ser registrado fuera de la vista del público, si le retiran más prendas que la ropa más externa o le quitan la ropa religiosa
- Que su ethnicidad sea registrada para que la policía sea monitorizada para asegurar que usan sus poderes de forma justa
- Recibir un recibo y el derecho a pedir todos los detalles de la identificación de la policía
- Reclamar si siente que no ha sido tratado justamente
- [www.apa.police.uk/policesstops](http://www.apa.police.uk/policesstops)

Estos programas se mantienen en la misma la línea de la guía, normativas y prácticas no discriminatorias para la policía elaboradoras por las Naciones Unidas (2003, 2004).

Una de las experiencias temporales más llamativas por el enorme número de participantes implicados fue la 1<sup>a</sup> Conferencia Nacional de Seguridad Ciudadana que se realizó en Brasil entre los años 2008 y 2009, promovida por el gobierno federal (Ministerio da Justiça, 2009). La conferencia realmente se trataba de un proceso participativo de abajo arriba, desde los niveles locales y estatales, hasta llegar al nivel federal. Participaron miles de ciudadanos, expertos, profesionales, investigadores, e incluso infractores, que se constituyán en “Conferencias Libres” para debatir los principios y directrices que deberá de tener la seguridad ciudadana del futuro en uno de los países con más índices de criminalidad y más abuso policial del Mundo. La base de estas reuniones era lograr un consenso, para lo cuál se establecieron previamente Guías procedimentales de las reuniones. En un proceso inductivo, los resultados de las Conferencias Libres se llevaban a las Conferencias Estaduales para llegar a los mismos consensos, y finalmente a la Conferencia Nacional, con los mismos criterios. Los principios y directrices finales son las bases para las políticas de seguridad federal y estatales. Mientras que los resultados concretos en las políticas y prácticas de seguridad están por analizar, el simple hecho de promover la posibilidad de que todos puedan públicamente criticar, debatir, y lanzar propuestas de mejora en la

seguridad ciudadana suponer romper con muchos tabues, muy positivo para una seguridad ciudadana que quiera fundamentarse en la protección de los derechos de todos y en la democracia. Sobre otros programas y proyectos de participación puntuales, hay que decir que la mayoría no llegan muy lejos, y existen muchos ejemplos que responden a una respuesta de complacencia a grupos de ciudadanos ante problemas emergentes. Cuando el problema desaparece o deja de salir en los medios, el esfuerzo participativo se disuelve.

**Diseño e intervención urbanística y medio ambiental.** Con la base en los principios de la prevención situacional, las prácticas arquitectónicas, urbanísticas, y ecológicas relacionadas con la vigilancia natural, con el diseño y cuidado de espacios que transmitan calidad, significación, importancia, protección, cuidado, y convivencia han mostrado un evidente éxito en la prevención y reducción de la delincuencia de bajo nivel, aunque no está claro el delito grave (Clarke y Eck, 2003; Hughes y Edwards, 2005; Shaftoe, 2008; Tilley, 2009). Por ejemplo, el buen diseño y cuidado de los espacios se relaciona con una reducción del vandalismo en las escuelas (Walden, 2009). La utilización de criterios preventivos en el diseño de objetos y productos de uso común y doméstico puede reducir la oportunidad y aumentar el riesgo de quién puede cometer un delito (Ekblom, 2005).

Por otro lado, ante la tendencia en muchos países de degradación, abandono, y fragmentación de los espacios públicos por parte tanto de los ciudadanos como de las administraciones públicas en su diseño y uso (Vanderschueren, Marcus, Lunecke, y Buffat, 2004), existe una explosión de modelos participativos de diseño y cuidado de los espacios públicos, con claras aplicaciones a la prevención de infracciones y delito, y a la promoción de la convivencia. Los sistemas CPTED (Crime prevention through Environmental Design) de evaluación y diseño participativo de lugares públicos para la prevención del delito, en países como Chile o Canadá, han tenido una gran divulgación internacional, y han sido precursores de los modelos de auditorías locales de seguridad de muchos países. Los modelos de placemaking (construcción de lugares) en países como EEUU e Inglaterra buscan construir con la comunidad los lugares para promover unos usos adecuadamente adaptados a sus necesidades. Un ejemplo es la experiencia “Healing the Hood”, organizado en la Villita de Chicago (un barrio hispano) con la colaboración de diversas instituciones y coordinado por la agencia comunitaria Enlace Chigago. Cada año eligen un espacio público de gran peligro, o punto negro y es tomado por las organizaciones comunitarias que realizan todo tipo de actividades, y transmiten el mensaje de que ese día el lugar es de la comunidad. Igualmente los modelos de “placemanagement” (gestión de lugares) procuran integrar la gestión de los usos presentes y potenciales en un solo agente (el “place manager”, o “gestor de lugar”). Las experiencias de custodia ambiental o ecológica urbana (“urban stewardship”) (e.g., Cone, 2007; Svendsen, 2009; Svendsen Campbell, 2008), que son una aplicación de modelos de evaluación y cuidado participativo en parques y reservas naturales a entornos urbanos, también albergan grandes utilidades para promover un comportamiento cívico de cuidado colectivo a esos lugares, y prevenir la delincuencia en esos espacios. El programa UN-Habitat (2007) utiliza modelos de custodia ambiental como eje estratégico de los actividades de promoción de la seguridad

y la mejora de la calidad de los espacios públicos desde enfoques integrales y holísticos en las ciudades africanas donde está implantando el programa Safer Cities.

Las experiencias de estudio, diseño colaborativo o participativo, y participación en la gestión y el cuidado de espacios públicos para prevenir la inseguridad y promover la convivencia muestran prometedores resultados (Shaftoe, 2011), sobre todo en la mayor presencia, implicación y vigilancia de la comunidad en el uso de espacios, que por ello mismo se hacen más comunitarios, integradores, e inclusivos. En la mayoría de los casos los proyectos todavía piloto o de demostración, pero con evaluaciones muy positivas. Son muchos los ejemplos a añadir a los ya mencionados, como los de Garbiel's Warf en Londres o Duferin Mall en Toronto (Shaftoe, 2011), o los barrios de Lambezellec y Kerourien, en Brest, Francia. El Parque Bryant, en Manhattan, Nueva York, era un importante caso de peligrosidad y delincuencia, y ahora es un ejemplo que se cita internacionalmente de gestión de lugar (place management) con éxito en reducir drásticamente este delito. El procedimiento consistió en traspasar por parte del gobierno de la ciudad la gestión a una fundación, la cual consiguió fondos de los vecinos y el patrocinio empresas y comercios del lugar para realizar actividades culturales y cívicas diversas. Alquiló espacios para cafeterías al aire libre. Creó un escenario de música, y espacios para diferentes juegos como la petanca. Elaboran un programa de actividades anual que publican en internet. Animaron a que los equipos de empresas de la zona se reúna en el césped del parque, poniendo sillas de parque que se pueden mover con facilidad. Y con los fondos recaudados mantienen un sistema de vigilantes privados. El ambiente social, de convivencia y de calidad resultante dificulta imaginar que en ese lugar pocos años antes era peligroso estar. En otros países como en Chile, los métodos de diseño urbanístico seguro con la participación comunitaria se han ido desarrollando con fuerza, con técnicas como las marchas exploratorias (paseos de los expertos con los propios miembros de la comunidad que conocen bien sus lugares y sus problemas), los talleres comunitarios, los grupos focales... (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio del Interior, y Fundación Paz Ciudadana, 2011).

Es evidente que estos métodos son sobre todo indicados a espacios degradados, abandonados, o apropiados por grupos homogéneos excluyentes. Se puede argüir que no son indicados para lugares con una excesiva densidad de actividad humana, ya que la apuesta es por incrementar la participación y usos diversos. En cambio, cuando existen espacios con excesiva densidad, suele ocurrir que existen espacios cercanos abandonados o de riesgo. A través de una buena planificación basada en estos enfoques, se pueden aplicar diferentes objetivos de distribución de los usuarios, para equilibrar mejor los flujos y dinámicas sociales en el barrio, de acuerdo a unos objetivos conjuntos. Una clara estrategia es mejorar la estructura de incentivos e intereses de vecinos, usuarios, empresas, y comercios para implicar a todos en mejorar el lugar y hacer menos gratificante y más difícil el delito al infractor (Karp y Clear, 2006).

**Nuevas tecnologías.** En el campo de seguridad ciudadana la innovación tecnológica (además de las nuevas técnicas y métodos de intervención policial) ha sido liderada por las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TICs). En particular se

centran en la integración y procesamiento de grandes cantidades de información para el análisis criminológico, sobre todo desde enfoques espaciotemporales y cartográficos, en la comunicación rápida entre policías, y con otras áreas en situaciones de emergencias, en la generación de bases de datos compartidas para el intercambio de información entre áreas y lugares, en la “inteligencia colectiva” y en la gestión del conocimiento compartido. Todo ello ha facilitado mucho el desarrollo de las nuevas tendencias de los enfoques comunitarios y situacionales (Sniper y Kats, 2009).

Los nuevos desarrollos en TICS y en sistemas informáticos-telemáticos de gestión del conocimiento (SGC) se enfocan en campos como:

- Busqueda y recogida de información. Las nuevas tecnologías en recogida de información se han desarrollado especialmente en el área de **emergencias y respuesta rápida** de la policía al delito. La combinación entre informática, telemática, pequeños dispositivos de información y comunicación como las tabletas, los móviles (smartphones, móviles 3G/4G), datos por GPS y por GSM, Internet, conectados a través de identificación de radio-frecuencia (RFID), comunicación wireless (WiFi, WiMAX), por satélite y pequeñas áreas (Bluetooth, wireless USB, ZigBee), en combinación con las cámaras, permite un seguimiento a tiempo real, análisis de movimientos, contrastación con información retrospectiva, interacción e intercambio de la información a tiempo real entre agentes de policía y con otros agentes (bomberos y agentes sociales) y con la colaboración ciudadana. La contrastación a tiempo real de información nueva con la información cartográfica previa puede permitir una acción anticipatoria de gran eficacia. Al mismo tiempo permite una actualización e intercambio de información continuo y permanente entre áreas para alimentar la cartografía delictiva de la que hablamos abajo. Esta tecnología se está implantando rápidamente en la mayoría de los países, pero en cambio no es tan habitual su aprovechamiento para la alimentación de bancos de datos compartidos para una cartografía completa y permanentemente actualizada a tiempo real.
- Participación ciudadana, inteligencia colectiva. Hablar de TICs hoy en día es hablar inevitablemente también de participación ciudadana. El acceso y uso generalizado de las TICs en nuestra sociedad actual supone grandes oportunidades y recursos de participación en la seguridad ciudadana como también grandes riesgos: Información inmediata a tiempo real con propósitos de emergencia o para procesos de investigación e inteligencia, análisis compartida de la información, elaboración de alternativas para solucionar problemas y acciones para promover la seguridad, seguimiento, evaluación, gestión de la transparencia, y rendición de cuentas de las soluciones y acciones en seguridad ciudadana... Tendencias como “crowd sourcing” (fuentes colectivas de información), inteligencia colectiva, y portales ciudadanos de las administraciones públicas en internet son ejemplos de oportunidades presentes y futuras. Garantizar la confidencialidad y la protección de datos es uno de los retos. Con estas nuevas TICs al alcance de

cualquier ciudadano, y cuando los servicios de seguridad ciudadana no toman el liderazgo en proveer de una información pública fiable, veraz, y exacta, son los propios ciudadanos los que pueden generar estas cartografías públicas normalmente con muy poca fiabilidad y basadas en la rumorología, con el consiguiente riesgo de alarmismo o inclusive de criminalización de individuos, colectivos y comunidades, o de vulneración de la privacidad, que es lo que algunas veces los mandos policiales quieren evitar escondiendo la información. Algunos ejemplos de redes ciudadanas con información cartográfica sobre diferentes tipos de delitos son crimereports.com, spotcrime.com, o familywatchdog.us. Algunas de ellas informan sobre la localización concreta de personas con denuncias por pedofilia o violaciones. Las TICs también pueden usarse para una participación en la implicación ciudadana en el diagnóstico y análisis de soluciones. Por ejemplo, la facilidad con la que los jóvenes saben montar videos caseros permite que puedan usarlos como forma de expresión y creatividad. La policía de Berlin, cansada de escuchar las críticas de los jóvenes a su actuación, les pidieron que hicieran un video simulando cómo lo harían ellos. Asistidos por la policía, los jóvenes realizaron una película con la ropa de policía, y con ideas de cómo podrían responder ante problemas generados por jóvenes. Finalmente, la capacidad de convocatoria rápida y masiva que tienen las nuevas TICs multiplica exponencialmente la emergencia espontánea de grandes conflictos y revueltas, como las que se han podido observar en los últimos años en ciudades como Londres y París. Las nuevas técnicas de intervención comunitaria también se pueden aplicar en entornos digitales y virtuales, con similar eficacia preventiva que tienen las comunitarias “reales”.

- Videovigilancia. Aunque la videovigilancia puede considerarse en el fondo como un método basado en la filosofía tradicional, es innegable que se ha ido generalizando y combinando con las nuevas TICs y programación informática “inteligente”. En cambio, la evidencia hasta la actualidad sobre su eficacia varía dependiendo del uso dado (Ratcliffe, 2006) y sigue sin ser clara ni concluyente (Carli, 2008; Díez-Ripollés y Cerezo, 2009; Shaftoe, 2011, Surette, 2005; ver más abajo). La videovigilancia “inteligente” de segunda generación, que incluye programas informáticos como el reconocimiento de caras y seguimiento en el espacio a través de las cámaras, o el procesamiento y aviso automático de posibles delitos puede hacer más eficaz la videovigilancia, aunque profundiza también en el debate sobre la intimidad y la criminalización de colectivos. Por otro lado, las oportunidades para compartir y analizar cierta información de las cámaras en SGCs con la comunidad sobre usos actuales, necesarios, problemáticos, y potenciales de los espacios monitorizados puede encontrar nuevos usos constructivos al gasto realizado (Sniper y Kats, 2009).
- Buscadores de información. Estas herramientas buscan documentos e información en intranets e internets, y en dispositivos de TIC. Funcionan como bases

de datos, que recogen la información basadas en criterios predefinidos. Algunos ejemplos de software son Oracle Database server, SAP Knowledge Warehouse, Lycos Site Spider, Meridio, Onbase, Autonomy Agentware knowledge server, Analyst-Book, Molecola (que enlaza miles de datos para detector capital escondido), Eventi (para detectar la presencia de grupos mafiosos en las ciudades), etc. La investigación en software de buscadores para la gestión del conocimiento se centran en buscadores semánticos (p.ej., Swoogle, Powerset, Cognition, Hakia). El sistema Cogito ayuda a las fuerzas de policía de Italia gracias a la habilidad de búsqueda semantic de contenido multilenguaje, y su integración con mapas, detección de análisis de sentimientos, y medidas de opiniones expresadas on-line. Estos buscadores son también usados para detectar ciber-delitos. Por ejemplo, la Policía Italiana ha abierto un sistema integrado de análisis predictivo de ciber-delitos.

- Herramientas de distribución de la información personalizada. Estos programas permiten la distribución de información, informes, documentos, etc., tomando en cuenta las prioridades de los usuarios dentro de una organización. Algunos ejemplos son los AWD, Business Intelligence, Broadia, Automated Work Distributor, etc.
- Informática de nube. Los nuevos sistemas permiten a múltiples usuarios tener acceso y ver simultáneamente en una sola pantalla la información incorporada por cada uno en su propio dispositivo o en cada uno de los diferentes servidores de cada agencia. Esto se hace muy útil para compartir la información y para los SGC. Permite el contraste de nueva información con la información previa a tiempo real o posteriormente, en mapas cartográficos claros, permitiendo simultáneamente acciones conjuntas de monitorización, diagnóstico, y anticipación por parte de diferentes agentes y miembros de la comunidad. Al mismo tiempo, permite una actualización e intercambio de información continuamente y permanentemente sincronizada entre diferentes áreas para obtener sistemas de mapas del delito interoperables. Los retos de nuevo se mueven en la protección de datos y la confidencialidad.
- Portales corporativos para la información y el conocimiento interactivo. Existe una variedad de programas informáticos para ayudar en la navegación dentro de intranets corporativos, permitiendo una alimentación, interacción, y gestión de la información compartida e integrada, creando también espacios virtuales de gestión del conocimiento. Estos programas pueden también converger con extranets (con portales ciudadanos, empresarios, comerciales, o institucionales) e internet con herramientas de compatibilidad. Esto es útil para hacer a los ciudadanos y las comunidades participantes de la recogida de información y gestión del conocimiento, toma de decisión, y evaluación de acciones y medidas de seguridad ciudadana. Algunos ejemplos disponibles son Verity Portal One, Livelink, Personal Workspace, Sintagma, Hyperware Information Portal, etc.

- La cartografía delictiva. Han surgido diferentes sistemas de georeferenciación de la información, sistemas de información geográfica (SIG), y programas informáticos que permiten generar capas de mapas de diferentes factores relacionados con diferentes tipos de delito bajo estudio, que se interponen a gusto del analista, y que permiten estudiar las dinámicas y flujos espaciotemporales del comportamiento delictivo, además de los factores e indicadores que pueden estar relacionados con el desarrollo de esta conducta, antes, durante, o después de su ocurrencia.



“Crime Mapping”, sitio web público de la Policía de Los Ángeles (EEUU).

Esto está permitiendo en diferentes ciudades y países estudiar los patrones delictivos, y los puntos y áreas negras, lo que está posibilitando con cierta eficacia anticiparnos al delito, predecirlo, y prevenirllo (Beato y Assunção, 2008; Hirschfield, 2005; Nyerges y Jankowski, 2010). Estos mapas cartográficos son posibles hoy en día y no antes gracias a la facilidad de cualquier ordenador de procesar grandes cantidades de información de diferentes campos o variables. A esto hay que añadir la facilidad con la que podemos combinar información espaciotemporal con análisis estadísticos multivariados. Instrumentos como el “iQuanta Management Information System” usado en Inglaterra permite hacer un seguimiento de la evolución de los delitos más frecuentes, prolíficos, o reincidencias (EFUS, 2007). Estas metodologías, conforme se vayan haciendo más sencillas a nivel de usuario, prometen un gran avance en la planificación de los espacios y de políticas de prevención social ajustadas a los problemas. Estos sistemas también están sirviendo para mantener informado al ciudadano con gran fiabilidad y exactitud sobre el estado de la seguridad en su barrio, accediendo a sitios de internet continuamente actualizados y abiertos a todo el público. Algunos Ayuntamientos mantienen una información muy detallada y concreta a nivel de barrio y de calles en mapas interactivos. Buenos ejemplos son Los Ángeles, Chicago, Baltimore, y Londres. Esto está posibilitando reducir el nivel de alarma y miedo que crea la rumorología como tradicional fuente de información del ciudadano sobre la seguridad del barrio debido a la opacidad habitual de la información delictiva (Cordner, 2010). También permite generar vínculos de confianza para una mejora en la participación ciudadana a la hora de contar con la necesaria información de diferentes fuentes. Ejemplos de estas buenas prácticas se encuentran en grandes ciudades de Estados Unidos con alto nivel de criminalidad como Los Ángeles, Chicago, o Nueva York, ciudades europeas como Londres, o de América Latina como Belo Horizonte en Brasil. En

ciudades como Los Ángeles, esto les permite aplicar sofisticados sistemas de procesamiento de grandes cantidades de datos en algoritmos estadísticos, con el objetivo de realizar una seguridad predictiva.

- El análisis de las redes sociales. Las posibilidades en aumento de los nuevos dispositivos TICs permite que grupos de persona fácilmente se organicen espontáneamente para cometer delitos o para organizar revueltas. Similares TICs son usadas por la policía para anticipar estas acciones y para estudiar redes sociales virtuales y no virtuales con actividades delictivas. Esto está posibilitando a la policía aprender sobre “nodos” sociales virtuales y “reales” y líderes de grupos delictivos, y diseñar estrategias para sus planes de intervención. Algunos departamentos de policía (por ejemplo, la policía de Castelló, en España) usa programas de “open sourcing” como NodeXL y UCINET para el análisis de las redes sociales formales e informales en las que se mueven los infractores. En el lado positivo de la seguridad, estos métodos son prometedores también en la generación de mapas cartográficos de redes sociales positivas, de apoyo, y de capital social de seguridad, protección, y convivencia a nivel comunitario o barrio. La conjunción y relación entre redes de inseguridad y de seguridad nos permitirá alcanzar una visión completa del estado del estado y los recursos informales para la prevención y la promoción de la seguridad ciudadana.
- Intercambio de información. La policía, al igual que el resto de las agencias y servicios al ciudadano (servicios sociales, salud, medio ambiente, urbanismo, justicia...) no son capaces por diversas razones de obtener toda la información necesaria para poder planificar su trabajo adecuadamente. En cambio, con las nuevas TICs es posible incorporar grandes cantidades de información relevante desde las diferentes áreas y agencias en bancos de datos compartidos. En estos bancos de datos de acceso confidencial y restringido, cada una de las agencias puede entrar a una serie de campos de datos relevantes para su trabajo (y no puede entrar a las que no lo son) a través de una serie de filtros de confidencialidad. Esto abre enormes posibilidades para la planificación integral de todo tipo de servicios al ciudadano. En seguridad ciudadana permite incorporar información no solo sobre delitos, sino también sobre factores que lo predicen u otros factores relacionados con recursos formales e informales de promoción de la seguridad y la convivencia. Estos medios, aunque muy prometedores, están todavía siendo implantados de forma muy tímida y parcial en algunas ciudades (Nyerges y Jankowski, 2010; Snipes y Katz, 2009), debido no tanto a las limitaciones de esta tecnología (en puntos como la seguridad, confidencialidad, y garantía de acceso restringido, por ejemplo) sino a problemas de coordinación entre agencias, en particular por recelos mutuos y monopolización de la información (“la información es poder”).
- Trabajo en equipos inter-organizacionales. Algun software disponible está dedicado a crear ámbitos virtuales de intercambio de información y generación conjunta

de conocimiento entre diferentes usuarios. Estas herramientas permiten diferentes formatos de foros, discusiones, y superficies integradas y sincronizadas para un trabajo conjunto simultáneo de los mismos documentos, mapas, e información en general. Algunos ejemplos concretos de programas informáticos son: Meta 4 Know Net, Dataware Knowledge Management Suite 3.0, Lotus Notes, Microsoft NetMeeting, Liferay, Etc.

- Planificación de recursos organizacionales (“enterprise resource planning” ERP). Los paquetes de software de gestión integral incluyen varios niveles de información y gestión del conocimiento para la planificación, con posibilidades para compartir y analizar la información. Por ejemplo, Gespol o Eurocop son paquetes de software ERP específicamente diseñados para la policía. Gespol incluye herramientas de gestión del conocimiento como los buscadores de información, de distribución y entrega personalizada de información (que incluye diferentes niveles de acceso a software tales como Business Intelligence, indicadores, informes confidenciales, estadísticas, WorkFlows...), herramientas de trabajo en equipo (incluyendo Groupware y Workflows), y portales corporativos (con posibilidades de integración con intranets y extranets). Los ERPs son sistemas poderosos de gestión de grandes cantidades de información y de diagnóstico de problemas. Una limitación es que apenas incluyen herramientas para facilitar el desarrollo de nuevo conocimiento para definir y simular soluciones, procedimientos y acciones conjuntas.
- Sistemas informáticos basados en el conocimiento (Knowledge-based systems, KBS). Experimentamos una explosión de aplicaciones informáticos para la gestión del conocimiento, muchos de ellos de fuentes abiertas (“open-source”). Estas herramientas incluyen habitualmente lenguajes, “tolkits”, y “shells”. Los programadores informáticos se interesaron pronto en los KBS, con lenguaje de programación LISP en los 1960, seguidos de programación lógica Prolog en los 1970. Software como MATLAB, Java Neural Network Simulator (Java NNS), Artificial Intelligence Markup Langue (AIML), KADS, utilidades Protégé y listos para usar (“readymade”) tales como Java Expert System Shell (JESS), GURU, Vidwan, DROOLS todavía se usan para desarrollar KBS. Los investigadores informáticos están también usando ontologías para modelos de conocimiento. Los KBS se usan en diferentes campos de la seguridad ciudadana, con ejemplos como HOLMES, COPLINK, CONNECT, FLINTS, Geodemographics, Sciamano, AICAMS, SPIKE, ArcGIS basado en ESRI, y Crime Analysis Tool. Algunos de ellos permiten la integración de campos de datos alimentados por dispositivos de satélite, inalámbricos o inteligentes para el contraste a tiempo real de información actual y retrospectiva, y una actualización continua de la información inter-institucional, con análisis y distribuciones cartográficas y gestión de crisis y emergencias de seguridad.
- Herramientas para la creación, desarrollo y seguimiento de soluciones y innovación. Los **software de simulación** permiten a los usuarios estudiar y analizar

cómo responderían o cómo responder ante diferentes escenarios, situaciones, y problemas. Facilitan un trabajo de anticipación sobre los problemas antes de que sucedan, para promover una prevención adecuada del delito. También permiten a las agencias y organizaciones decidir conjuntamente qué escenarios y acciones futuras quieren tener. Algunos ejemplos de software son Teamware ProcessWise Work Bench, Project Challenge, ProSim, etc. Mientras que estas herramientas son habitualmente usadas dentro de cada organización, muestran un gran potencial para procedimientos de trabajo compartido entre agencias y ciudadanos para mejorar la gobernanza y el empoderamiento comunitario en seguridad ciudadana.

- Sistemas, normas y procedimientos. Las nuevas tecnologías no solo abordan la inclusión de “máquinas”. También incluye nuevas formas de trabajo. Por ejemplo, muchos de los casos de oportunidad de delito se producen por los procedimientos y rutinas de nuestro trabajo (en cualquier ámbito, comercios, medio ambiente y limpieza, aparcamientos, seguridad...). En cambio, un estudio de estos sistemas de trabajo, puede mejorar el diseño de estos procedimientos y reducir significativamente la seguridad (Tilley, 2005b).

**Justicia comunitaria y restaurativa.** Ya hemos mencionado previamente cómo las nuevas tendencias en los procesos de justicia están muy relacionadas con los de seguridad ciudadana. La justicia tiende a aproximarse al ciudadano, a su contexto y a la comprensión de los factores de su contexto relacionados con sus problemas. Eso supone también incorporar más la participación ciudadana en la justicia, procurando no solo implicarles en la prevención y solución de sus problemas. También buscan fortalecer la cultura de justicia dentro de la comunidad como elemento de desarrollo de la convivencia y el bienestar social de la comunidad.

En la práctica el inicio en la implantación de los procesos de justicia comunitaria están muy ligados a cuatro tipos de prácticas:

- Las sanciones comunitarias. Las penas con actividades o servicios en beneficio a la comunidad tienen cierta tradición en muchos países, como medidas alternativas a la encarcelación o a la sanción económica. Existe una amplia gama de métodos y medidas comunitarias (p.ej., Berman, 2010; Henry y Kralstein, 2011; Scottish Executive, 2004), de mayor o menor eficacia. La evidencia (Gláucia, 2008; Katz y Bonham, 2003) muestra que las buenas prácticas tienen que ver con medidas adaptadas al caso con procedimientos que incluyen elementos como: La participación de las partes afectadas (víctima, infractor, entorno social y comunitario de ambos, y agentes judiciales, de seguridad, y sociales relacionados); un acuerdo y compromiso entre las partes que permita que el infractor reconozca su culpa, que posibilite la reparación real del daño hecho a la víctima y la comunidad con actividades que puedan ser supervisadas y valoradas objetivamente, y que incluyan un acuerdo sobre las penas en caso de no cumplimiento del compromiso; un esfuerzo e implicación real para el infractor que sienta la medida como “penitencia” y propósito real de enmienda; que ello lleve a su

redención por parte de la víctima y comunidad, y finalmente que todo ello lleve la reintegración del infractor en la comunidad. En definitiva, que la medida restaure plenamente la justicia vulnerada para todas las partes. Pero es básico que estas penas sobre la reincidencia sean conocidas y aceptadas por el infractor al aceptar en un principio la medida comunitaria como alternativa a la ordinaria.

*“Las medidas comunitarias no son más suaves que las ordinarias. Implican un compromiso personal de reconocimiento de culpa y de cambio en hábitos y conductas más difícil muchas veces que si aceptan las penas de justicia ordinaria. Además la aceptación de medidas comunitarias implica que si no las cumple, el infractor recibe directamente las penas de la justicia ordinaria. Todo esto es duro, y hay veces que sus propios abogados, cuando ven que el chico va a tener problemas con asumir el cambio de conducta, les recomiendan que vayan por la justicia ordinaria”* (juez comunitario).

- Las medidas de justicia restaurativa. Ya descritas más arriba, las prácticas de justicia restaurativa surgieron de forma paralela a las comunitarias, pero en un principio diferenciadas. En muchos países se limitan básicamente a la mediación penal o judicial. La mediación supone una serie de acciones pre o extrajudiciales, autorizadas y supervisadas por juez y fiscal, en casos de conflicto, con un mediador profesional. Esta medida puede tomar formas más amplias en conflictos de todo tipo, entre vecinos o entre miembros de familias. La mediación consiste en una serie de técnicas de creciente aceptación que está mostrando en la práctica una gran eficacia en situaciones que se pueden definir como conflicto en diferentes países (Brusius y Ribeiro, 2008; Gláucia, 2008; Ministerio da Justiça de Brasil, 2009; Werth, 2006).

En países como Inglaterra, EEUU, Brasil, o Chile la justicia restaurativa supone un procedimiento que busca ser más amplio que el de la mera mediación penal. En Inglaterra dividen las medidas en 4 tipos: mediación víctima-infractor; “conferencia” restaurativa (entre víctima, infractor, y personas allegadas a ambos), “conferencia de grupo familiar” (que además incluye a miembros de la familia extensa con posibilidad para traer soluciones), y paneles de infractores juveniles, con voluntarios de la comunidad y agentes preventivos comunitarios, para orientar junto a la víctima soluciones reparadoras ajustadas a cada caso (Youth Justice Board, 2008). En cualquier caso, estos subtipos se pueden dar conjuntamente o como etapas de un mismo proceso general, bastante similar en la mayoría de los procedimientos de justicia restaurativa de dichos países. En general el procedimiento comienza con un fiscal o juez que observa la posibilidad de ofrecer a las partes el procedimiento de justicia restaurativa alternativo al del procedimiento ordinario (que supone pena económica o privación de libertad). Debe de cumplirse la condición de que el infractor reconozca el hecho imputado. Las dos partes deben de estar de acuerdo. Las partes son convocadas a una “Conferencia” o “Círculo” entre las partes, en las que también se invita al entorno familiar y social de ambas partes. En algunos lugares pueden también incluir la opción de jurado vecinal o comunitario, normalmente con volunta-

rios entrenados. Todas las partes pueden expresarse, definir culpas y proponen la pena o sanción, que normalmente es en forma de reparación a la víctima. El juez aprueba las propuestas que considera oportuna, se produce un acuerdo con compromisos entre las partes, que también incluye la aceptación de las consecuencias en caso de no cumplir esos compromisos (que normalmente es la sanción que tendría en la justicia ordinaria). Estos procedimientos están hoy en día muy desarrollados, y por lo general se está demostrando cierto grado de efectividad (Aguinsky y col, 2008; Henry y Kralstein, 2011; Nicholl, 1999; Ordóñez y Brito, 2004; Werth, 2006; Youth Justice Board, 2008). Las agencias suelen subrayan la importancia de seguir protocolos y procedimientos bien establecidos para todas las partes, y de proceder de acuerdo a la autonomía de decisión de infractor y víctima, pero asegurando la implicación de otros miembros allegados y significativos de la comunidad y agentes sociales en el seguimiento, supervisión, y evaluación del proceso, con un entrenamiento previo (Youth Justice Board, 2008). Una dificultad tiene que ver con la falta de preparación previa del infractor. Puede ocurrir que al ofrecer la oportunidad alternativa de justicia restaurativa (en vez de la ordinaria), el infractor esté dispuesto a reconocer su culpa para evitar una pena que se puede percibir como mayor, pero no por reconocimiento de culpa real. La reparación consiguiente puede no tener el efecto deseado de frenar la reincidencia.

(Ante un caso de justicia restaurativa en el que el infractor se niega a disculparse en público, aunque sí por escrito) *“Este es el problema de la justicia restaurativa, que el chico puede aceptar estas medidas por quitarse de encima el problema. Necesitamos preparar mejor a las partes antes del juicio, porque en el caso de aceptar el procedimiento y no acatar la sanción, la pena va a ser mayor, y se va a arrepentir de aceptar el procedimiento restaurativo”* (Juez comunitario).

Aunque las prácticas de justicia restaurativa necesitan más rodaje y evaluación para su madurez, por regla general nos indica un futuro muy prometedor e ilusionante para superar algunas de las limitaciones de la justicia tradicional. La tendencia también es confluir con las prácticas de justicia comunitaria, consiguiendo con ello una justicia de proximidad a los problemas en el contexto donde se producen, en donde los agentes judiciales pueden comprender los problemas en su origen y adaptar eficazmente las medidas para conseguir frenar la reincidencia y el desarrollo de los problemas, implicando y aprovechando los recursos informales y el capital social de la comunidad, y al mismo tiempo promoviendo una cultura de justicia en la comunidad.

- Los tribunales y jurados vecinales tienen una gran tradición en muchos países de todos los continentes (Henry y Kralstein, 2011), aunque sólo en las últimas décadas se ha realizado un esfuerzo serio de incorporar estos mecanismos dentro del estado de derecho y de los modelos actuales de justicia. No hay que confundirlos aquí con tribunales o juzgados comunitarios más formales, de la administración de justicia. La idea fundamental de estos órganos es que la comunidad se ve fuertemente afectada por la mayoría de los delitos, pero en cambio raramente es consultada o participa en los resultados de la justicia (Karp y Clear, 2006). Con

estos órganos también se busca una mayor implicación activa de la comunidad en promover una cultura de justicia, generando espacios de análisis conjunto. Las decisiones de tribunales, jurados, comisiones, comités, o paneles comunitarios (varían sus nombres entre ciudades y países) no son vinculantes, siendo el juez el que supervisa y toma la decisión final formal. Básicamente debemos diferenciar entre las prácticas de los tribunales y de los jurados comunitarios. Los tribunales vecinales consisten en grupos de vecinos que sustituyen a los juzgados ordinarios en pequeñas infracciones que ocurren en el contexto del barrio que no llegan por lo común a delito. Los vecinos pueden ser elegidos para cada caso, o ser estables y parte de una comisión elegida por consejos comunitarios. Los Tribunales deliberan y ofrecen su posición sobre la culpabilidad y sobre la sanción (normalmente comunitaria) a cumplir por el acusado. También suelen realizar un seguimiento del cumplimiento de la pena, lo que suele ser sencillo habida cuenta que suelen vivir en el entorno vecinal del infractor. Los Jurados vecinales en cambio son parte de procesos judiciales, también ante infracciones pequeñas en el contexto comunitario, elegidos de formas similares a las anteriores, y con similares funciones, pero la diferencia es que son más supervisados por los agentes judiciales, los cuales resuelven finalmente. La utilidad que están mostrando de estos órganos reside en su poder para implicar a la comunidad en el diagnóstico y la solución del problema (Henry y Kralstein, 2011). También promueven una cultura de justicia en el entorno comunitario. Hay diferentes variaciones a estos modelos. En Vermont, por ejemplo, los voluntarios de los “Consejos Reparadores” se reúnen con los infractores para negociar los términos de reparación a las víctimas y la comunidad. (Karp y Clear, 2006). Los Tribunales y Jurados Vecinales tienen un futuro prometedor, siempre que estén bien imbricados en sistemas de justicia de proximidad o comunitarios con la implicación y supervisión de los agentes y servicios judiciales.

- Los Centros Comunitarios de Justicia (CCJ) o juzgados comunitarios. Un ejemplo de buenas prácticas en justicia comunitaria son los CCJ (o juzgados comunitarios), que consisten básicamente en delegaciones a nivel de barrio o distrito de las administraciones de justicia o juzgados, normalmente centralizados y alejados de los ciudadanos. Buenos ejemplos los tenemos en los centros que se están implantando en EEUU, que empezaron en Nueva York (en barrios difíciles como MIdtown, Reedhook, y Harleem), a través del empuje del Center for Court Innovation (una entidad privada)(Center for Court Innovation, 2011; Lang, 2011). Hoy en día es adoptada por administraciones públicas de diferentes estados y municipios, por ejemplo en Indianapolis, donde son llevados por la administraciones pública en un 100%, o en Washington DC, donde lo han implantado en todos los distritos. Estos Centros incluyen típicamente una combinación de prácticas de justicia comunitaria y de justicia restaurativa, adaptadas a diferentes tipos de problemas (con juzgados generales y especializados en drogas, reinserción comunitaria de exconvictos, menores, vivienda...). Los agentes judi-

ciales (fiscales y agentes sociales) trabajan codo a codo con la policía comunitaria sobre el terreno para comprender a fondo los casos y para poder asistir al juez en las medidas más adecuadas para cada caso. También gestionan y promueven la participación comunitaria (normalmente en los casos, de familiares y amistades de las partes, a veces también incluyendo representantes y líderes comunitarios). En algunos casos se colabora también en la definición y seguimiento de los problemas del barrio a trabajar con Consejos Comunitarios de Seguridad y Justicia (consejos de participación ciudadana) o con comisiones de justicia de Consejos Comunitarios generales. El papel del fiscal comunitario es aquí clave, pasando de su función tradicional de sistema acusatorio de persecución a la resolución sistemática de los problemas de crimen y desorden (Karp y Clear, 2006). Finalmente, los CCJ también pueden constituir jurados vecinales o comunitarios, normalmente elegidos para cada caso, pero a veces constituidos de forma más estable por elección de los Consejos Comunitarios (Bernan, 2010). El Center for Court Innovation junto al Departamento de Justicia de EEUU recomiendan a los agentes judiciales 13 estrategias de participación ciudadana que han mostrado éxito en la práctica (disponibles en [www.problemsolving justice.org](http://www.problemsolving justice.org)): (1) Lograr la participación de los miembros de la comunidad en el proceso de planificación; (2) Establecer una junta asesora de la comunidad; (3) Organizar foros comunitarios o reuniones abiertas en residencias privadas; (4) Establecer un grupo de trabajo para tratar cuestiones específicas; (5) Crear oportunidades para voluntarios; (6) Desarrollar juntas comunitarias sobre responsabilidad social; (7) Hacer presentaciones en reuniones públicas y organismos; (8) Realizar encuestas comunitaria; (9) Capacitar a mediadores a los miembros de la comunidad; (10) Ofrecer a la comunidad acceso a los servicios; (11) Disfundir información; (12) Dejar que otro abra la puerta; y (13) Invitar a la comunidad a ponerse en contacto con el agente de justicia.

Esta combinación de elementos de trabajo de los agentes comunitarios de justicia y de participación ciudadana está resultando un éxito en EEUU, en particular en materia de liberación de la habitualmente saturada justicia ordinaria de muchos de los casos que se enmarcan en el barrio, y de prevención eficaz de la reincidencia. Estos sistemas están llevando a que la justicia se convierta en motor de gobernanza comunitaria. Por ejemplo, en Austin (Texas), el Consejo de Justicia Comunitaria está compuesto por representantes de diferentes órganos públicos y administraciones, que se vincula al Grupo Operativo de Justicia Comunitaria (Community Justice Task Force), equipo inter-sectorial, al Centro Comunitario de Justicia, y a un Comité de Acción de Protección del barrio (con ciudadanos voluntarios) (Karp y Clear, 2006).

Una crítica tiene que ver con la inversión económica necesaria por los recursos humanos (Bernan, 2010), pero en cambio en muchos lugares eso se suple con una simple reasignación de personal de unos departamentos a otros. Karp y Clear (2006) calculan que si en Washington la justicia ordinaria gasta 40.000 dólares por condena

a prisión de media, con solo reducir el número de este tipo de condenas en un 0,8 /1000 (es decir 5 delincuentes), la ciudad dispondría de 200.000 dolares para mejorar su seguridad comunitaria. Estos autores no piensan que sea radical conseguir que 5 delincuentes se mantengan de modo seguro en la comunidad, en lugar de los 2 años de media que cumplen en la carcel. Los defensores de la eficiencia de este sistema aducen que supone unos grandes ahorros de recurso humano a medio plazo. Aquellos agentes judiciales que llevan más tiempo transmiten una gran fe en el futuro de una labor más auténtica en el ámbito de justicia, que consigue superar las habituales y tradicionales frustraciones de la justicia ordinaria.

*“Para mi es un privilegio poder trabajar de esta forma, me permite desarrollar mi vocación verdaderamente. Yo trabajé en la justicia ordinaria por muchos años, y ahora se que esto es lo que tenemos que hacer”.* (Juez comunitario).

*“Los fiscales estamos para conocer a fondo los problemas de los casos que tratamos. Yo me paso más tiempo sobre el terreno y lo menos posible en el despacho, y ahí te das cuenta que es donde un fiscal tiene que estar”* (fiscal comunitaria).

*“No es cierto que esto suponga un mayor gasto. Los juzgados comunitarios estamos empezando a liberar grandes cantidades de trabajo a los juzgados ordinarios. Me lo decía un juez, “Cómo se nota y se agradece desde que estáis vosotros”. Lo que pasa es que esto requiere tiempo, es un objetivo a medio plazo.”* (juez comunitario).

En Europa, las tendencias de justicia comunitaria y restaurativa se han ido desarrollando tímidamente y lentamente. En la mayoría de los casos no solo buscan prevenir el delito, sino sobre todo descargar la sobresaturación de los juzgados ordinarios con delitos, litigios, y pleitos menores. Se busca recolocar estos tipos de delitos que se desarrollan a nivel de barrio, descentralizando la justicia menos grave en centros de proximidad o distrito. Centros y programas de justicia con actividades preventivas, de mediación extrajudicial, o con procuradores (figuras entre el juez y el policía) se han implantado en barrios desfavorecidos o conflictivos en países como Francia, Alemania, Inglaterra, y los Países Bajos (Vanderschueren, Marcus, Lunecke, y Buffat, 2004).

**Sistemas de organización interinstitucional y gobernanza comunitaria.** Estamos experimentando una explosión internacional de interés sobre modelos y prácticas de relación y coordinación entre áreas, agencias, e instituciones (Sagant y Shaw, 2010). Virtualmente todos los autores están de acuerdo con que hace falta avanzar en métodos de trabajo común sobre el terreno. Las tendencias internacionales de seguridad ciudadana hacia modelos preventivos han ido pasando de funciones estrechas de policía a enfoques inter-sectoriales mucho más amplios (Shaw, 2009). Tienden la mayoría a descentralizar la seguridad ciudadana en el ámbito local, atribuyendo un papel fundamental a las administraciones locales, ya que se entiende que es donde evolucionan la mayoría de los delitos (Homel, 2010; Lenoir, 2010; Shaw, 2001). En Francia, las experiencias de los Consejos Locales de París fueron arranque de modelos como los Contratos Locales de Seguridad (con protocolos de colaboración y equipos inter-institucionales) en el área de influencia “Latina” (diferentes ciudades de Francia, España, Portugal, y América Latina)(Ho-

mel, 2010; Lenoir, 2010). En ciudades de América Latina como Cali, Medellín, Bogotá (Colombia), Quito (Ecuador), Belo Horizonte, Sao Paulo, Porto Alegre, Rio, Diadema (Brasil), El Salvador, y Guatemala se han desarrollado programas integrales de seguridad ciudadana centrados en la constitución de coaliciones entre instituciones públicas y privadas, buscando la participación ciudadana, y centrados en las comunidades, desde un fuerte liderazgo de las administraciones locales (Vanderschueren, Marcus, Lunecke, y Buffat, 2004; Vargas y García, 2008). Programas de la ONU como UN-Habitat ha impulsado en en ciudades con importantes problemas de varios países *Campañas de Gobernanza Urbana* y “Ciudades Inclusivas” como estrategias para mejorar la seguridad humana (Taylor, 2007). El concepto primario de partenariado (“partnership” en inglés), comúnmente ligado al de gobernanza, lleva ya más de 20 años como idea central de las estrategias en bastantes países y parte de la conciencia de la necesidad de avanzar en una mayor coordinación entre instituciones junto con la comunidad. La idea básica es que los problemas son polifacéticos y hace falta abordarlos integralmente desde enfoques inter-sectoriales. Sagant, Capobianco, Virginy, y col., (2008) subrayan la necesidad del partenariado si se busca una eficacia real en los enfoques preventivos. Describen una selección de buenas experiencias en esta línea, que inciden en la visibilidad de los agentes, como el sistema Koban en Japón o el “policiamiento” basado en la comunidad de Kenia; el apoyo y la información a las víctimas, como la colaboración con los agentes de servicios sociales de la Policía Nacional de Francia; los Family Safety Teams (Equipos de Seguridad de la Familia) en Nueva Zelanda, el Project Residential Break and Enter, para prevenir la victimización repetida, en Australia, le Prince Serpent, para prevenir la prostitución entre los jóvenes, en Parminou



**Trabajo sobre el terreno de agentes judiciales:** Juzgados Comunitarios, Nueva York (EEUU), Liverpool (UK).

La justicia comunitaria implica un trabajo coordinado entre agentes judiciales en el barrio, en los lugares donde se producen los problemas o las soluciones. Agentes de policía, jueces, fiscales, y agentes sociales que estudian los problemas del barrio o supervisan las medidas comunitarias, trabajan juntos codo a codo con la comunidad. Fotos, cortesía del Center for Court Innovation.

Théâtre (Quebec), el programa de apoyo a los padres, de Clichy-Sous-Bois/Montfermeil, en Francia; y el énfasis en fortalecer el partenariado local, como el Modelo Salt, en Oslo (Noruega), el Nexus Policing Project, en Victoria, Australia, o el proyecto de integración con los inmigrantes peruanos de la Estación de Policía 9 en Santiago, Chile.

El concepto de gobernanza surge como la capacidad de las instituciones públicas y privadas de trabajar conjuntamente junto con la participación comunitaria para lograr una mejor organización de los servicios comunitarios y de la comunidad en sí y por ende una mejora en su seguridad y convivencia. El programa UN-Habitat (2004) lo define como la suma de las muchas formas en las que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, planifican y gestionan los asuntos comunes de una ciudad. Es un proceso a través del cuál intereses diversos o en conflicto se pueden acomodar y tomar acciones de cooperación. Incluye arreglos formales como informales del capital social de los ciudadanos. UN-Habitat señala 7 principios de la buena gobernanza: Equidad, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, implicación cívica y ciudadana, y seguridad de los individuos y de sus entornos de vida. Un objetivo es el de transmitir a la comunidad en su globalidad la capacidad para organizarse hacia el desarrollo, la cohesión y el bienestar comunitario. Estos conceptos están muy ligados a los de policía comunitaria. Parte de la idea de que no es posible que la policía siga trabajando de forma aislada la seguridad ciudadana, como ha ocurrido tradicionalmente. Entiende que no es realista que la policía intente realizar aisladamente una labor desde enfoques comunitarios y preventivos sin la presencia de otros servicios con los mismos enfoques comunitarios, sin una organización conjunta con estos otros servicios, y sin gestionar la implicación y participación ciudadana en esta organización. Consecuentemente, UN-Hábitat ha elaborado unas “directrices internacionales sobre descentralización y acceso a los servicios básicos para todos” (UN-Hábitat, 2009), en los que prima la importancia de implantar modelos de servicios al ciudadano centrados en el territorio local para una intervención más preventiva, proactiva, eficaz y eficiente.

La teoría la comparte la gran mayoría de los reformistas. Diferentes visiones ontológicas se han ido sumado al concepto de gobernanza de la seguridad en su vertiente práctica. Desde la teoría del diálogo, la comunicación constructiva entre agentes sociales, instituciones, y comunidad muestra cambios y mejoras en cada organización y en la comunidad (Guarriello, 2007). Desde teorías de conflicto social, Velásquez (2007) subraya el potencial de la gobernanza en seguridad ciudadana al centrarse en la resolución de conflictos entre la pluralidad de actores sociales. En cambio, la práctica es muy desigual y diversa a través de los países y ciudades. Podemos dividir las nuevas prácticas en las siguientes categorías:

- Redes de colaboración. El concepto de red está en boga, tal vez debido al efecto de las nuevas tecnologías y a los medios virtuales. Al abordar la gobernanza a nivel local o comunitario, la mayoría de los investigadores se centran en redes inter-organizacionales, de partenariado, en las redes sociales informales, o en todas, en lo que también se denomina “governance nodal” (Boutellier y Van Steden, 2011; Brown y Keast,

2003; Hughes, 2009; Sagant y Shaw, 2010 ; Wells, 2009a). Mientras que en teoría la existencia de redes supone una organización conjunta entre todos los elementos de la comunidad como un todo, en la práctica el concepto no está tan claro. Nuestro estudio encuentra que la mayoría de los servicios de seguridad ciudadana o de servicios relacionados de diferentes ciudades o países visitados aducen una excelente colaboración con el resto de entidades por estar ya trabajando en red. Al indagar sobre ello, vemos que por red entienden las relaciones bidireccionales entre sus servicios y el resto de ellos, y en particular a la comunicación y derivaciones a otros servicios que realizan en casos puntuales. En el mejor de los casos vemos complejos procedimientos de derivación, o un conjunto de entidades que se reúnen para solucionar casos, pero por lo general con una entidad o agente coordinando el grupo. Las redes en la práctica tienen el atractivo comparado con otras formas de gobernanza más dirigidas que supone un trabajo horizontal y descentralizado en el que ninguna agencia impone el tipo de trabajo a otra, por lo que cada entidad mantiene una gran autonomía. En cambio, nuestro estudio no ha encontrado un buen ejemplo de barrio, distrito, o ciudad en la que las instituciones y servicios mantengan un trabajo todas realmente en red sin una dirección clara de alguna de ellas. En los lugares donde se han establecido sistemas en red sin un claro liderazgo acaban disolviendo su participación, y acaba convirtiéndose en el mejor de los casos en un sistema de comunicación y derivación bidireccional entre algunas de ellas (Gllling, 2005, Linden, 2010). Vemos que las redes son necesarias, pero no es suficiente confiar solo en ellas.

- Grupos, consejos locales, equipos intersectoriales. Más allá de las redes en búsqueda de una coordinación, encontramos a los grupos, equipos, y consejos locales o de barrio intersectoriales. La implantación de estos tipos de Consejos se han multiplicado en los últimos años en muchas ciudades de todos los continentes (Sagant y Shaw, 2010 ). No nos



Ejemplo de programas inter-sectoriales: Las Unidades de Conducta Anti-Social, la gestión de barrio, y los equipos de policía de barrio (Londres, Inglaterra).

En Londres, en Distritos complicados como Brent, la conjunción entre equipos de policía de barrio, trabajadores comunitarios, y equipos de prevención del delito ("Anti-Social Behaviour Teams") ha aumentado la percepción de seguridad de los ciudadanos y reducido la delincuencia.

estamos refiriendo ahora necesariamente a grupos que se centran solo en el sector seguridad. No es fácil a veces distinguir entre grupos que abordan la seguridad y la prevención del delito como una de sus áreas o transversalmente, pero que pueden tener una eficacia similar en la lucha y prevención del delito. Entre los diferentes tipos, tenemos a los grupos intersectoriales horizontales, a nivel comunitario, sin una clara formalización, presentes en muchos lugares donde no se quiere o no se puede avanzar en una coordinación más formal entre instituciones. Suelen reunirse periódicamente para poner en común sus problemas y diferentes casos. Funcionan más que nada por voluntarismo de alguna de las partes, pero tienen poca capacidad de decisión y operatividad. Acaban perdiendo fuerza (Boutellier y Van Steden, 2011; Crawford, 1999; Gilling, 2005; Jiménez, 2008; Wates, 2000, 2008; Wells, 2009a). Los consejos comunitarios intersectoriales se diferencian de los consejos comunitarios de participación ciudadana descritos previamente porque incluyen miembros de una gran variedad de entidades y agencias públicas y privadas, representantes políticos, y representantes vecinales. Algunos ejemplos son los Consejos Locales de Prevención de la Criminalidad de Dinamarca, la Comisión Comunal de Prevención y Seguridad de Charleroi (Bélgica) (Vanderschueren, Marcus, Lunecke, y Buffat, 2004) o la “Coordinación de Esfuerzos de Prevención del Delito” en Sandnes, Noruega, con grupos inter-sectoriales a 3 niveles: Político, de coordinación, y operativo. Suelen estar presididos por el principal gestor político de ese territorio. Si el consejo es sobre seguridad ciudadana, puede estar también presidido por el jefe de policía de dicho territorio. Los Consejos muchas veces son órganos consultivos formales que se reúnen con una periodicidad de dos o tres veces al año y revisan los principales problemas del territorio, pero que no tienen apenas capacidad operativa para fortalecer la gobernanza. Mientras que los grupos como los consejos son habituales en muchos lugares, los equipos intersectoriales comunitarios no son tan comunes, y tienen menos recorrido histórico donde existen. Básicamente podemos encontrar dos tipos de equipos. Por un lado tenemos aquellos permanentes (que suelen adoptar la forma de comisiones comunitarias). Este caso es el menos frecuente, y supone buenas prácticas de gobernanza, ya que por lo general también se relaciona en red con entidades y colectivos ciudadanos. Países como Gran Bretaña (con por ejemplo, los sistemas de “Ward management” y “Ward workers”) o ciudades como Amsterdam (con los “buurt management”) y Berlin (“quartier management”) están desarrollando esta línea. Por lo general, son procesos en desarrollo bastante nuevos, y siguen precisando de procedimientos que permitan vertebrar mejor la relación y organización con las redes comunitarias. En ciudades como Londres incluso cuentan con procedimientos formales de “revisión de la Gobernanza Comunitaria (“Community Governance Reviews”) para evaluar, mejorar, y redefinir participativamente la gobernanza de un distrito (Department for Communities and Local Government, 2010). Por otro lado tenemos aquellos que se forman para casos concretos que se consideran multiproblemáticos. En estos casos los equipos suelen ser más pequeños, limitándose a las entidades

que pueden verse afectadas. En general no existe un rol formal designado para dirigir o liderar al grupo ya que procuran evitar recelos y mantener la autonomía de las entidades desde una posición de horizontalidad. En cambio estos grupos son los que muestran una eficacia operativa peor. En países con tradición de organización comunitaria como EEUU, encontramos grandes dificultades por mantener dichos grupos, ya que suelen confiar el liderazgo a ONGs comunitarias, las cuales compiten entre ellas para los fondos públicos, lo que supone fraccionamiento de la organización interinstitucional o breve trayectoria temporal de la experiencia (que desaparece normalmente cuando el fondo público para desarrollarla desaparece). Detrás de ello vemos una contradicción en los principios comunitarios.

*“Encuentro curioso que en Europa la comunidad espere que los agentes del gobierno vengan a organizarles. En EEU en cambio creemos que la comunidad es la que tiene que ser capaz de resolver sus problemas por sí misma, a través de organizaciones comunitarias, y no esperamos que venga el gobierno a salvarnos (...) Aquí no conseguimos reducir los asesinatos en la comunidad porque no nos juntamos, porque están todas las organizaciones comunitarias peleándose entre ellas para lograr los fondos públicos”* (agente social de seguridad ciudadana, de organización comunitaria).

En algunas ciudades de EEUU, las administraciones públicas son más activas promoviendo la organización comunitaria. Por ejemplo, en Nueva York el ayuntamiento promueve los “Community Boards” (Comisiones Comunitarias). El presidente de dicha Comisión es elegido por los ciudadanos de cada barrio en las elecciones locales, y él o ella seleccionan su comisión de gobierno. Los Community Boards cuentan con varios funcionarios locales que trabajan a las órdenes del presidente (un cargo voluntario). Los CB son en principio organizaciones ciudadanas completamente autónomas del poder público municipal, y se integran en grupos inter-institucionales como uno más. En otras ciudades existen agrupaciones voluntarias de entidades públicas y privadas que trabajan colaborativamente de forma horizontal, aunque el liderazgo de las administraciones públicas se hace fundamental muchas veces. Tal es el ejemplo de la Youth Task Force de Cicero (Illinois), con comisiones inter-institucionales voluntarias temáticas que promueven la participación comunitaria, pero con un importante papel de liderazgo de los agentes del ayuntamiento y el estado para mantenerlos activos (Cicero Youth Task Force, 2008, 2009; Vargas, 2011).

En Inglaterra se le concede mucha importancia al partenariado y se buscan diferentes fórmulas para fortalecerlo (Criminal Justice System, 2007; 2010; Waller, 2006), acabando con un calideoscopio de programas y grupos de gestión inter-institucional sobre temáticas que se consideran prioritarias. Muchos de estos órganos o programas tienen experiencias y buenas prácticas de interés aquí. En el caso de la prevención del delito podemos mencionar los “Partenariados de Reducción del Desorden y del Delito” (Crime and Disorder Reduction Partnership, CDRP), los “Partenariados de Seguridad Comunitaria” (Community Safety Partnership, CSP), los “Paneles de Justicia Criminal Local” (Local Criminal Justice Boards, LCJB),

la “Gestión Integrada del Infractor” (Integrated Offender Management, IOM), los “Equipos del Joven Infractor” (Youth Offending Teams, YOTs), los “Sistemas de Protección Ciudadana Multi-Institucional” (Multi-Agency Public Protection Arrangements, MAPPA), los “Esquemas de Infractores Prolíficos y de Otras Prioridades” (Prolific and other Priority Offender Scheme , PPO), y los “Programas de Intervención en Drogas (Drug Interventions Programme, DIP), los “partenariados de Escuelas más Seguras (“Safer Schools Partnerships”), o el “Programa de Inclusión Juvenil”, más amplio y multinivel de prevención en la infancia y juventud. Consciente la administración pública del riesgo a caer en una dispersión de programas y objetivos, se realizan esfuerzos adicionales para fortalecer las relaciones entre programas, con guías y manuales (p.ej. Youth Justice Board 2005). HM Government (2010) ofrecen una guía de trabajo interagencia para la protección de los menores y sus familias. Todos estos programas se centran especialmente en abordar necesidades y problemas sectoriales desde diferentes niveles con el trabajo conjunto de diferentes agencias, centradas en el problema. Buscan que el concepto de que los problemas del infractor son problemas de todos no se convierta en problemas de ninguno. Para ello, insisten en definir responsabilidades de cada uno que sean entendidas como un liderazgo de todos, intercambiando la información, e implicando a sectores públicos, privados, y voluntarios en la planificación. Los resultados señalan que los enfoques multimodales, en los que se aborda un número de asuntos diferentes que generan el problema, son más efectivos que enfocar en un solo asunto de forma aislada, como se hace más habitualmente (Bhabra, Hill, y Ghate, 2004; Brent Youth Offending Service, 2006; Harpert y Chitty, 2005; Youth Justice Board for England and Wales, 2005).



Buenas prácticas de colaboración inter-institucional: Programas comunitarios de prevención del delito (Pasadena, California).

En Pasadena la policía comunitaria trabaja de forma muy estrecha y coordinada a nivel de barrio con entidades sociales como el Flintridge Center para desarrollar actividades preventivas comunitarias, como son los de reinserción laboral de ex-convictos, o la prevención de la violencia entre los jóvenes de bandas.

En cambio, es de cuestionar que tantos programas abordando diferentes temáticas no corren el riesgo de caer en los mismos problemas que pretenden superar, y que al final los recursos se dispersen y se pierda la iniciativa de cada parte, por falta de una buena ordenación e integración más general del trabajo conjunto sobre el lugar que de verdad aborde los problemas desde todas las partes. En Inglaterra ya tienen experiencias en esta línea más general, con figuras como

los “Ward Workers” (trabajadores de barrio), que abordar de forma generalista los problemas  
d e 1

barrio. En cambio, estos trabajadores dependen de las decisiones de sus concejales para abordar unos problemas u otros. Sería posiblemente más efectivo y eficiente que tuviesen una mayor capacidad de programación, gestión operativa sobre el terreno a la hora de decidir sobre las prioridades, y de impulsar de grupos y redes inter-institucionales, y gestionar la participación ciudadana en ello. Podría ser que recelos a niveles políticos y de las agencias sectoriales estén todavía debajo de estas resistencias a avanzar.

Mencionar también la experiencia en América Latina, con una gran tradición de trabajo comunitario como en EEUU. En la mayoría de esos países tampoco existen grandes experiencias de equipos comunitarios intersectoriales operativos en ámbitos como la seguridad ciudadana por razones diferentes a las de EEUU. Sí que existen muchas experiencias de comisiones comunitarias intersectoriales, pero la mayoría de los casos tienen el objetivo de llevar a cabo planes y programas de desarrollo comunitario, y están conformados con límites temporales y sin pretensiones de gestión operativa de los servicios a la comunidad. En cambio, tenemos algunos ejemplos de planes y programas en seguridad ciudadana que buscan implantar sistemas de organización y coordinación entre instituciones. Un excelente ejemplo de gran éxito y repercusión en toda América Latina es el caso de Bogotá, con un ambicioso plan social integral que incluye una larga batería de programas interlazados de seguridad ciudadana de orientación comunitaria (“Plan de Desarme”, “Ley Zanahoria”, “Regalos por Armas”, “La Vida es Sagrada”, “Sabe antes de Beber”, “Entregue las llaves”, “Programas de policía y vigilancia comunitaria”, “Generación de espacios de orden”, “Programas de convivencia”, “Guía Cívico” paraprofesionales entre miembros en riesgo de la comunidad, “Plan de policía metropolitana”, “Zonas Seguras”, “Frentes locales de seguridad” (de participación de la comunidad), “Comisarías de Familia” (prevención de violencia intrafamiliar), “Unidades de mediación y conciliación vecinal”, o “Consejos de Seguridad Ciudadana”. Los resultados fueron espectaculares, ya que de ser una de las capitales con mayor peligrosidad de América Latina pasó en unos pocos años a ser una de las menores (Castro, 2009; Vargas y García, 2008). Otro ejemplo de éxito es la ciudad de Diadema (en Sao Paulo, Brasil), en la que el esfuerzo planificado de colaboración interinstitucional junto a prácticas comunitarias de seguridad ciudadana llevaron a reducir la criminalidad significativamente en pocos años (Miki, 2008; Ricador y Caruso, 2007; UN-Habitat, 2007). Las buenas prácticas comunitarias, preventivas y de partenariado inter-institucional se han extendido a otras ciudades de Brasil como Belo Horizonte, Recife, Resende, Sao Paulo, Rio de Janeiro (Veloso y Guimaraes, 2008; Beato, 2008; Ricardo y Caruso, 2007). En Belo Horizonte, el programa Fica Vivo, centrado en barrios con alto homicidio juvenil, se centralizó en una ONG que promovió el trabajo conjunto inter-institucional centrado en los problemas, y con equipos comunitarios que trabajaban directamente en la calle con los jóvenes en riesgo, con resultados muy positivos en reducción del homicidio y el crimen. Otro buen ejemplo es de las Juntas

Comunitarias de Seguridad Urbana de Chabas en Argentina (Sagant, Capobianco, Virginy, y col., 2008).

- Liderazgos colaborativos comunitarios. En buena parte para compensar la falta de efectividad de redes y equipos comunitarios en la práctica, surge la creciente necesidad de contar también con agentes que ejerzan un papel de liderazgo comunitario. La teoría es la de un agente que consiga la colaboración fuerte entre entidades con la comunidad, a través del fortalecimiento de equipos y redes comunitarias, pero con habilidades de “liderazgo colaborativo” (Linden, 2010; Simon, 1998) o “interorganizacional” (Connelly, 2007) . Esto significa procurar superar las grandes dificultades del trabajo interdisciplinar, multiprofesional, intersectorial, e interinstitucional (dificultades diversas, entre ellas los recelos entre entidades y profesionales por intrusismo en tareas o por pérdida de recursos o monopolio en ciertas funciones...). Para ello el líder procura impulsar, acompañar, apoyar, supervisar, orientar, valorar los procesos de organización inter-sectorial y con la comunidad, pero sin imponer ni dirigir. Cuando hablamos de prácticas con líderes colaborativos a nivel de comunidad local, tenemos que hablar de gestores generales o generalistas trabajando sobre el terreno, ordenando los servicios y recursos de ese territorio. Puede ser sorprendente para el neófito ob-



Ejemplo de liderazgo colaborativo y coordinación inter-sectorial: Programa de prevención del delito y la violencia de Merkatoplain (Amsterdam, Holanda).

En Amsterdam West la coordinación intersectorial con equipos de agentes sociales han conseguido mantener programas de prevención del pequeño delito, reduciendo los motivos de conflictos, y promoviendo al mismo tiempo la convivencia. Esto es impulsado a través de un modelo estratégico de atención integral a los barrios y ciudadanos desde un “Enfoque de Distrito” y con el liderazgo colaborativo de gestores comunitarios.

servar la enorme carencia de tales roles a nivel internacional, pero muestra que las limitaciones de los servicios de seguridad ciudadana en relación con su tendencia a trabajar aisladamente, y su dificultad por establecer servicios generales (no solo especializados) es compartida por el resto de los servicios. La carencia generalizada de estas funciones explican en buena medida las grandes dificultades y frecuentes fracasos a la hora de implantar modelos generalistas y preventi-

vos de seguridad ciudadana sobre un territorio. En los lugares donde encontramos estos “gestores comunitarios” son experiencias recientes y en pleno desarrollo piloto. Por ejemplo, en Londres tienen a los “trabajadores de barrio” (“Ward Workers”), que son agentes que abordan todo tipo de asuntos y problemas relacionados con el bienestar del barrio, aunque las decisiones sobre el tipo de asuntos que abordar corresponden a los concejales del distrito. En cambio, no es tan habitual encontrar niveles generalistas de trabajo tan cerca al terreno. Buscando los niveles de gestión y trabajo integral e intersectorial más cercanos al contexto ciudadano, lo más frecuentes son los de coordinación del partenariado. Por ejemplo, en Bristol, dentro de su plan de Partenariado Bristol Más Seguro (“Safer Bristol Partnership”), todos los barrios cuentan con un Coordinador de Área (para el diagnóstico), un Inspector de seguridad ciudadana de Barrio, y un encargado del Equipo de Servicios al Barrio (“Neighbourhood Delivery Team Chair”), equipo que ejecuta las medidas decidadas previamente por el grupo de Partenariado de Barrio. Utilizan un modelo de trabajo de gestión de casos centrado en los problemas, por lo que dependiendo del tipo del problema en que deciden centrarse, será diferente la agencia que liderará la acción a realizar. Existen en el Reino Unido algunas experiencias localizadas con gestión integral y gestores de barrio con impacto positivo en el trabajo del policía (National Policing Improvement Agency, 2010a,b). En algunas ciudades de Alemania como Berlin están desarrollando la experiencia de “gestión comunitaria” (ver en Anexo del Capítulo 3 sobre buenas prácticas), que reúne a todas las entidades, miembros de colectivos y vecinos, más que nada para establecer planes o idear y llevar a cabo proyectos concretos para abordar problemas concretos de desarrollo del barrio. Muchos de estos proyectos son soluciones creativas que permitan mejorar la integración y convivencia de la diversidad y prevenir conflictos y problemas mayores de violencia y delito entre colectivos de riesgo (Back, 2004). En ciudades de Holanda como Amsterdam o Enschede tienden a tener gestores o coordinadores por áreas, con una gran profusión de equipos y reuniones operativas interinstitucionales, y mucho trabajo transversal, aunque por lo general de coordinación sectorial. En cambio en estas ciudades han implantado recientemente en algunos distritos las figuras de “gestores de barrio” (ver en Anexo de Capítulo 3), que son los que se preocupan por analizar sobre el terreno las necesidades y problemas generales del barrio, y reúnen a los agentes comunitarios de las diferentes agencias públicas y privadas para un trabajo conjunto, muy centrado en la resolución de problemas y casos concretos que precisan de un enfoque interdisciplinar. Más sectorialmente hablando en el campo de seguridad ciudadana existe un mayor número de interesantes experiencias de liderazgo colaborativo interinstitucional en diversos países. En Lieja tenemos al “regidor de molestias públicas” (“Manager des nuisances publiques”), cuya experiencia se ha llevado a otras ciudades belgas, y aunque en principio se centra en una labor de prevención del comportamiento incívico y antisocial, analiza las causas de esos problemas desde una

visión general del barrio, promoviendo transversalmente las redes y grupos intersectoriales de trabajo para la mejora del bienestar comunitario. Esta figura busca expresamente compensar la alta fragmentación de los servicios públicos en seguridad ciudadana (Sagant, Capobianco, Virginy, y col., 2008). Los Países Bajos tienen una tradición de coordinación inter-agencia sectorial, con diferentes ejemplos, como la “Casa Segura” (“Veiligheidshuis”), edificio de la policía donde el resto de las entidades tienen su espacio y se reúnen periódicamente. El Project Wallen (Köabben, 2002) en el centro histórico de Ámsterdam, ya definía una estructura completa, con un gestor general y dos equipos inter-institucionales (el equipo conductor, y el operativo), y los equipos de prevención juvenil del comportamiento antisocial en West Ámsterdam también parten de la necesidad de contar con liderazgos, equipos inter-institucionales, que al mismo tiempo dinamicen las redes de trabajo.

- Colaboración internacional. Ante el incremento de la movilidad internacional de los ciudadanos y la comunicación en un mundo cada vez más pequeño y global, se puede observar un aumento de la colaboración internacional entre servicios y departamentos de seguridad ciudadana (Aas, 2011). A la vez esto conlleva un aumento en la colaboración y partenariado con otros servicios (sociales, de salud, educativos) de los países en colaboración. El caso de la Unión Europea es emblemático en este proceso de globalización y apertura. La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea del Consejo Europeo (2010) aborda el aumento del delito transfronterizo, y se centra en la necesaria colaboración entre los países europeos y con terceros países, especialmente en ámbitos preventivos y proactivos. Aas (2011) describe procesos de “denacionalización”, con un aumento en la percepción de vulnerabilidad, y por ello ciertas tendencias a una “renacionalización”, aunque no necesariamente se tiene que producir en el mismo país. Las fronteras de Noruega se defienden a veces en las fronteras de España o Italia. En relación al crimen organizado, el aumento en la coordinación interinstitucional se está viendo acompañada simultáneamente con iniciativas locales con estrategias preventivas en países como Nueva Zelanda, en donde se busca dificultar el desarrollo del vínculo entre la organización internacional y los grupos jóvenes locales, distinguiendo claramente ambos niveles, y ayudando a estos jóvenes. Otros programas abordan la disminución de la vulnerabilidad en víctimas potenciales de trata de personas, como los de CARE Bulgaria o La Strada en varios países europeos (Sagant y Shaw, 2010).

Planes, programas, y proyectos. Son frecuentes los planes, programas, o proyectos temporales, que no pretenden tanto modificar la metodología de la seguridad ciudadana o implantar nuevos modelos permanentes de trabajo de la policía, sino abordar problemas concretos desde estrategias de intervención. Por todo ello estas experiencias no suelen arraigar en el lugar donde se realizan, en buena parte porque no están pensadas para poder acomodarse a la metodología de trabajo habitual, y en parte porque la financiación es temporal.

También, por lo general, abordar problemas sectoriales o de colectivos concretos:

- Las comunidades o “**Ciudades Amigas de la Infancia**” (red de “Child-Friendly Cities”, como ejemplo, Stuttgart, con su “City for Children Action Plan, y el programa “Fairy Godmother” de espacios seguros para los niños) o los “caminos seguros al cole” para niños, en los que agentes sociales, comerciantes y vecinos se responsabilizan todos de proteger a los niños, y de que se muevan libremente).
- Los **espacios públicos de paz** o antidroga, con la colaboración de todas las partes, por ejemplo, las “Plazas de Paz” de Sao Paulo, o los Espacios De Paz en Missión, San Francisco, donde todos cuidan de que no haya ningún conato de violencia y los niños y jóvenes pueda jugar tranquilos.
- Los **programas preventivos de mediación de conflictos** (no necesariamente respondiendo a una infracción o delito), como buenos ejemplos como los ya mencionados arriba. También tenemos el Projet Équipe de Médiation Urbaine, en Quebec, Canada, con equipos de mediadores comunitarios; los Comités de Paz y Centros Comunitarios de Paz para la resolución de disputas comunitarias en Sudáfrica, Centros de Mediación Social, en Sant Pere de Ribes, España; o los “Correspondants de Nuit”, en París, con servicios que abordan problemas de horas en las que otros agentes no están presentes (Sagant, Capobianco, Virginy, y col., 2008).
- Los programas de **prevención infantil o juvenil**, que buscan implicar a los jóvenes infractores o en riesgo de infracción o victimización y a su entorno con la comunidad. Varían desde proyectos que desarrollan una prevención más primaria, de corte más educativa en la escuela, de visitas domiciliarias de apoyo a las habilidades parentales a familias en riesgo y programas con mentores con jóvenes (Krug y col., 2003) a proyectos muy centrados en grupos de riesgo claramente identificables. Por ejemplo, el proyecto “Defendin’ Da Hood” de Londres, organiza actividades en los que implican a jóvenes de bandas a realizar acciones más positivas, conjuntado con un trabajo con los padres de fortalecimiento de su red social (“Parents against Violence”), todo dentro del plan general SafetyNet. Otras buenas prácticas preventivas con menores a mencionar son:
  - Programas para canalizar las necesidades expresivas de los grafiteros, como “C’Est Pas Graffe!”, en Bélgica; programas centrados en colectivos culturales, como el programa “Ba Ya Ya”, de prevención centrada en comunidades subsaharianas en Bruselas, con jóvenes protectores y modelos sociales para menores cuando sus padres no están presentes;
  - Programas de mediación entre jóvenes en riesgo como en Managua;
  - Programas centrados en el aprendizaje de conductas prosociales en la escuela o en la familia con grupos de riesgo, como el Project ”Snap under

12”, para el trabajo con niños con conductas disruptivas y sus familias, en Toronto, el programa Escolhas, de prevención en la escuela, en Portugal, el programa de mediación escolar con pequeños niños, en Puente Alto, Santiago de Chile, el programa de sensibilización ante la agresión psicológica en las escuelas, en Quebec, Canadá; el Programa Páz nas Escolas, de prevención de la violencia escolar, en Brasil. En EEUU hay una larga tradición de programas escolares de educación por la paz y de resolución de conflictos como los “Community Boards of Conflict Managers” (Paneles Comunitarios de Gestores de Conflictos) en San Francisco, los “Teaching Students to be Peacemakers” (“Enseñando a los Estudiantes a ser Pacificadores”), “Resolving Conflict Creativity” (Creatividad en Resolución de Conflictos) (Vega, 2005). En estos programas se implantan modelos de participación y mediación de conflictos llevados a cabo por mediadores profesionales, profesores, o los propios alumnos, buscando también generar modelos de rol prosociales. Otros programas buscan desarrollar habilidades prosociales en niños con comportamiento de riesgo, como el Life Skill Training, de Gilbert Botvin, ampliamente evaluado, y exportado a países como Chile (con el programa “Quiero Saber”) y a España (“Construyendo Salu”) (Werth, 2006). También en EEUU se han desarrollado programas más amplios y multinivel de trabajo preventivo de exclusión social directamente con las familias de jóvenes en riesgo de delincuencia, como el Child Parent Centre de Chicago, o los “blueprints”, exportados también a Inglaterra y Países Bajos. También, la Unidad de Exclusión Social de Reino Unido aborda factores sociales de las familias en riesgo de exclusión, con objetivos de prevenir el crimen (Waller, 2006). Desde enfoques amplios e integrales, el programa europeo “Ciudades Interculturales” busca entre otras cosas, mejorar la seguridad y la justicia en barrios de alta diversidad de varias ciudades europeas, a través de estrategias de integración cultural y social (Wood, 2009).

- Programas de participación comunitaria de los jóvenes en riesgo, como el Espaço Criança Esperança ECE, de Brasil; “El Golbiano, el Juego de la Paz”, en Colombia; Programas de ocio o recreativos para jóvenes en riesgo, como el Programa Social de Manguira; el grupo cultural Afroreggae; en Vigardo, Brasil; Projecto Los Colores de la Justicia, en Canadá (Sagant, Capobianco, Virginny, y col., 2008; Sagant y Shaw, 2010; Vanderschueren, Marcus, Lunecke, y Buffat, 2004).
- Iniciativas integrales e inter-institucionales, como el “Proudly Manenberg, en Sudáfrica; Chance on Main, en Tasmania, Australia (Sagant, Capobianco, Virginny, y col., 2008); El programa Juconi asigna educadores para un trabajo integral y de liderazgo en el desarrollo del joven

en riesgo en su entorno social (Sagant y Shaw, 2010).

- Programas para la **reinserción de bandas juveniles violentas** (pandillas o gangas en EEUU), o prevención de incorporación a estas bandas de jóvenes en riesgo. Sagant, Capobianco, Virginy, y col. (2008) señalan que aquellos programas más efectivos son los que incluyen la colaboración de la comunidad, el refuerzo de habilidades individuales, la implicación de los propios jóvenes en la prevención, y la incorporación de actividades de re-integración comunitaria de los jóvenes afiliados a las bandas. Algunos programas seleccionados por estos autores son: California Cities Gang Prevention Network (EEUU); COAV Cities Project, en Sudáfrica; Gangs et Délinquance, del Centre Jeunesse de Montréal Institut Universitaire, de Montreal, Canadá; “Jóvenes, Jóvenes” de México; Inserción Social Laboral de jóvenes de bandas, en Ilabasco, El Salvador; Operation Reclaim (Glasgow, Escocia); Programas de Deportes Nocturnos, en Planaltina, Brasil; el project “Breaking the Cycle: Youth Gant Exit and Ambassador Leadership”, en Toronto (Canadá); y el proyecto Desafío 100 en Guatemala; Reinserción, Rehabilitación, y Reintegracion de deportados en Haití. Los programas con mentores voluntarios que orienten a los chicos de riesgo y ofrezcan modelos de rol positivos y prosociales, inspirados en la iniciativa Big Brothers, Big Sisters de EEUU, han sido replicados en bastantes países, con cierto éxito en la reducción de la violencia y el delito. Tambien, los programas de control y reducción de armas de fuego en los jóvenes de pandillas en EEUU también muestran resultados significativos (Krug y col. 2003). Sobre control de armas, el programa de recaudación activa de armas en Bogotá contribuyó a una reducción dramática del crimen violento y de los homicidios (Vargas y García, 2008). Existen diferentes programas de reinserción social de pandilleros en otros países como el programa “Jóvenes, Jóvenes” de Mexico dentro de su estrategia comunitaria integral del Programa Nacional Desarrollo Integral de la Familia (DIF)(Vanderschueren, Marcus, Lunecke, y Buffat, 2004).
- Los programas de **reinserción comunitaria de exreclusos** requieren un gran esfuerzo de colaboración inter-institucional si se busca el éxito del programa. Este es el caso de los RIO (Re-Integration of Offenders in the community) en Belfast, Irlanda del Norte. Un equipo inter-institucional de agentes sociales generan un fuerte vínculo entre la prisión y la comunidad donde se va a insertar el exrecluso. El agente comunitario visita la prisión antes de la excarcelación, y generan un plan de trabajo a la medida para cada uno., que incluye un fuerte programa de contacto y preparación de las redes familiares y sociales del exrecluso. También de necesaria colaboración inter-institucional es el Project de Prisión Abierta en Göttingen, Alemania (Offener Judgendvollzug Göttingen – OJV). Aquí son internados jóvenes con infracciones violentas, y como último recurso a la cárcel. Deben de mostrar un papel activo en formación

al empleo, actividades de convivencia comunitaria, y sobre todo inexistencia de reincidencia. La Prisión Abierta no tiene muros ni barreras, está abierta a la comunidad. La barrera es psicológica y debe de ponérsela el infractor. Hay también un apoyo y seguimiento a aquellos con menos red de apoyo social una vez acabado el programa, en un proyecto BASIS que busca amortiguar la sensación de rotura entre un programa con fuerte apoyo a un sensación de soledad. En esta línea podemos también citar el proyecto PALMER, de pisos tutelados para jóvenes exreclusos, con un intenso programa de orientación laboral y apoyo psicosocial para su reinserción social. Este proyecto cuenta con un amplio equipo inter-profesional y de voluntarios de la comunidad que funcionan como asesores para los exreclusos.

- Programas de **tratamiento psicosocial de infractores y víctimas**. La mayoría de los programas psicológicos y de integración comunitaria hacia los infractores se centran sobre todo en drogodependientes (para superar su dependencia) o en agresores conyugales. Los programas psicológicos con estos últimos suelen desarrollar tratamientos cognitivo-conductuales, y en menor medida combinados con fortalecimiento de su capacidad para la reinserción comunitaria. Son escasos los programas comunitarios que también trabajen directamente con la comunidad. En cambio, sí que existen programas de apoyo y extensión comunitaria a las víctimas (que incluye tanto apoyo formal como dinamización del apoyo informal de vecinos, allegados, familiares, y de grupos de victimas) combinadas con apoyo terapéutico tanto en casas y albergues de acogida como en sus propios domicilios (Krug y col., 2003).
- Sobre programas preventivos del delito **centrados en la pobreza**, existen programas de mejora de la vivienda de colectivos de riesgo con importantes resultados positivos en EEUU (Krug y col., 2003). También Hay una importante experiencia en diferentes países en programas de inserción laboral de personas en riesgo de infracción, como el programa Conectate, de Chile; el proyecto “Jóvenes por el Cambio y la Resolución de Conflictos, de Colombia; o el proyecto Chance, en Nápoles, Italia (Sagant, Capobianco, Virginy, y col., 2008).
- Mencionar aquí también los programas con los **niños de la calle**, como los de la asociación Bayti (“my hogar”) en Marruecos, el Orizzonti a Colori, en Roma (Italia), o los programas de partenariado entre policía y escuelas del Pronasci en Brasil.
- Existen también diversos **programas adaptados a minorías indígenas**, muchas veces en situación de alta vulnerabilidad en muchos casos por su alta tasa de migración a las ciudades, por las presiones de aculturación, por encontrarse en remotas zonas rurales de difícil acceso, o por empobrecimiento y exclusión. Los programas procuran adaptarse a las características culturales

en materia de seguridad y protección, y muchas veces permiten la gestión y gobernanza de la seguridad y la justicia por ellos mismos o de acuerdo a sus pautas. Sagant, Capobianco, Virginy, y col. (2008) seleccionan algunos buenos ejemplos en estas líneas, como el project “Ngapartji Ngapartji” en Australia; el programa “Wapikoni Mobile”, en Quebec; el model Tangentyere en Alice Springs, Australia; el Project Venture, de EEUU; el Ndaawin Project, de Winnipeg, Canadá; las Defensorías Comunitarias, en Apurímac, Perú; modelos de prevención primaria a través de la educación, como el “Partnership Outreach Education” de Australia; el Enlace Quiche, de Guatemala; o programas de capacitación como el Ranui Action Project, en Waitakere City, Nueva Zelanda; el programa de formació no para trabajadores de la droga y el alcohol con aborígenes, en Victoria, Australia; La formaciónde facilitadores indígenas en prevención de violencia doméstica, en Guatemala; el Project Youth Circles, en Toronto;

- Existen también programas internacionales, por lo general más amplios y ambiciosos e integrales. Por ejemplo, el programa Safer Cities impulsado por el programa de las Naciones Unidas UN-Habitat (2007) se centra especialmente en ciudades africanas (Nairobi, Johannesburg, Durban, Dar es Salaam, Abidjan, Antananarivo, Daker, Yaoundé, Douala) y se está extendiendo a otras ciudades de América Latina, Asia, y Oceanía. Procura transmitir un concepto de **seguridad humana** más amplio, abordando tanto elementos propios de la seguridad ciudadana y de la violencia, pero también incluyendo otros elementos como son el medio ambiente y la vivienda. Impulsan actividades como: Integración de los principios de seguridad con los de planificación y desarrollo de los barrios; partinariado entre instituciones y con la ciudadanía para fortalecer el capital social y la gobernanza; mejora de infraestructuras en calles y plazas; mejora de la estabilidad de los inquilinos en sus viviendas; acercamiento de la justicia al ciudadano a través de un la descentralización en juzgados de barrio; utilización de modelos de custodia ambiental urbana (“environmental stewardship) como eje de unión entre actividades y estrategias, impulsando la participación ciudadana en el cuidado de los espacios públicos y la convivencia en ellos.
- Otros programas con interesantes resultados en diferentes países se centran en campos como la protección de personas sin hogar, campañas contra el consumo de alcohol y la violencia juvenil, programas preventivos anti-bandas juveniles, proyectos de reintegración familiar de jóvenes con conducta de riesgo, programas de protección de mayores o de discapacitados... Existe también una amplia lista international de proyectos, programas y estrategias de protección de mujeres maltratadas, o en riesgo de maltrato (ver Sagant, Travers, y col., 2008, para una descripción de interesantes experiencias en diversos países).

Estos programas por un lado muestran una gran eficacia con colectivos o lugares concretos. Por otro lado, suelen caer en experiencias limitadas y aisladas, sin visiones integrales que faciliten su engranaje en y de la estructura general de los servicios en el territorio. Esto supone que finalmente no garantice alcanzar a aquellos con necesidades más importantes en la comunidad, ni aprovechar bien todos los recursos comunitarios. Una limitación relacionada con esta carencia es que estos programas nacen en base a unos recursos disponibles por la administración pública, no en base a cubrir una necesidad social identificada (conclusión por ejemplo de una evaluación de profesionales del EFUS al programa RIO de Belfast). La naturaleza de estos programas, al implantarse como actividad adicional no insertada en la estructura, supone muchas veces un importante gasto adicional para la administración pública, algunas veces poco asumibles en otro lugares. Estas limitaciones hacen difícil su exportación a otros lugares. Aún así existen programas de gran interés, de los que podemos aprender y tomar nota para abordar problemas similares en nuestro territorio. Son muy variados los campos de desarrollo de estas experiencias, lo que los hace más interesantes. Una selección de planes, programas, o proyectos más interesantes con excelentes resultados en cada uno de estos campos son incluidos en el Anexo del presente capítulo.

### **3.4. La evaluación comparada de las prácticas en seguridad ciudadana**

Finalmente, ¿qué modelos y prácticas son los más adecuados para una sociedad compleja, diversa, tecnológica, y cambiante como la actual? Para ello precisamos conocer los resultados de los estudios evaluativos de calidad sobre cada tipo de modelo y práctica. Pero para ello también debemos tener en cuenta la calidad de los métodos de evaluación. Existen muchos instrumentos de evaluación de la seguridad ciudadana, pero muchas veces tienden a reflejar el concepto y modelo de seguridad que defienden. Esto supone un sesgo en los resultados, por lo que antes de proceder a analizar las evaluaciones de las prácticas de seguridad ciudadana actuales, necesitaremos analizar los diferentes métodos en la medida que nos permitan llegar a unas conclusiones válidas y fiables.

#### **3.4.1. Métodos de evaluación de los métodos**

Existe una gran variedad de métodos de evaluación de la seguridad ciudadana. Todos los métodos se basan en la elaboración de una serie de criterios a partir de lo que es considerado en cada caso una seguridad ciudadana de éxito. Por ello, no es de sorprender que los métodos de evaluación más clásicos y frecuentes tengan enfoques centrados en el impacto de la intervención en el aumento o reducción del delito, desde marcos muy positivistas de impacto, que suelen incluir casi en exclusividad índices cuantitativos de evolución de la incidencia del crimen, de detenciones y de crímenes esclarecidos. Los indicadores de incidencia del crimen varían, aunque los más habituales son el número de denuncias realizadas que constan en registro policial.

Sagant y Shaw (2010) en un estudio sobre métodos de evaluación señalan varios límites a la tendencia a quedarse en las tasas de criminalidad o victimización: (1) Las tasas de criminalidad miden en su mayoría la acción de la intervención y no la realidad del fenómeno del delito; (2) Las encuestas de victimización suelen quedar muy generales, y no permiten identificar factores explicativos o causales de su evaluación; y (3) No incluyen la multitud de elementos y factores que afectan y explican el desarrollo del delito y del efecto del trabajo sobre ellos. Alvazzi (2010b) señala la gran importancia de mejorar los métodos de recogida y procesamiento de indicadores estadísticos más fiables para una mejor y necesaria comparativa internacional. Para ello, considera que la mayoría de los países deben de mejorar en métodos de recogida de datos adaptados a los territorios locales relacionados con el delito, en preparación de los especialistas, en el compromiso de los agencias relevantes, en la superación de miedos sobre los posibles usos de la información, en la mejor participación y coordinación entre diferentes agencias, en el mejor uso de TICs, mayor uso de encuestas, mejor divulgación de las estadísticas, y un mayor esfuerzo por uso de indicadores que permitan la comparación entre países. Aebi, Aubusson, Barclay, y col. (2010) señalan una serie de limitaciones a la hora de tener en cuenta la información habitual de los registros de la policía basados en las denuncias para realizar estudios comparativos sobre la incidencia del delito:

- Las estadísticas comparativas de la policía no reflejan la variedad en la amplitud o exhaustividad cada una de las medidas del crimen;
- Las víctimas pueden elegir no informar sobre el delito, o simplemente no ser conscientes de que han sido víctimas de un delito;
- Denunciar puede ser auto-incriminitorio (si la víctima es también infractora) o humillante;
- La víctima puede no realizar queja o denuncia si no ve que pueda servir de algo;
- Inclusive cuando hay queja o denuncia, la policía puede no registrar el caso en las estadísticas;
- Faltas o delitos menores tienen más posibilidades de excluirse del registro.

A esto hay que añadir que las quejas o denuncias usadas habitualmente en las estadísticas no suponen automáticamente que en todas haya habido delito. Otro aspecto que hay que tener en cuenta a la hora de comparar incidencias entre países o ciudades basadas en las denuncias, es que éstas se formulan con diferentes procedimientos que pueden facilitar más o menos la suministración de la información por parte del ciudadano. Por ejemplo, mientras que en Inglaterra se puede realizar cualquier queja sin especial implicación legal, en España por lo general se requiere una denuncia formal, lo que implica el inicio de un procedimiento judicial con requerimiento al acusado, lo que retrae más al denunciante a la hora de informar.

Otro nivel de información es el delito esclarecido por la policía, de mayor validez que el de las meras denuncias o reclamaciones. En cambio, tampoco podríamos hablar de delito probado hasta que el proceso judicial fuese firme, y aún así los datos pueden estar

sesgados, ya que, debido a las prácticas garantistas de la justicia, puede haber una mayor o menor proporción de falsos negativos o positivos. Básicamente la justicia es justicia, y sus indicadores no nos deben de servir como criterios directos para medir la seguridad ciudadana. A esto hay que añadir las diferencias en las legislaciones de cada país sobre las tipificaciones de delito.

Otro sesgo comparativo en las evaluaciones tiene que ver con las diferencias en métodos y eficacia de las diferentes policías de cada ciudad o país. Existe una gran dificultad por separar la incidencia real de delito de la práctica de eficacia de los procedimientos de seguridad ciudadana. No es fácil saber si un aumento de la incidencia del delito se pueda deber al incremento en los delitos o a la capacidad del sistema por detectarlos. No es suficiente saber si ha habido cambios en los procedimientos porque la detección depende de muchos factores que pueden tener efecto a medio o largo plazo.

La evaluación de las prácticas de seguridad ciudadana suele centrarse en la lucha contra el crimen, dejando a un lado ámbitos como la prevención, lo que dificulta la toma de decisión sobre las prioridades (prevención frente a lucha) de las políticas de seguridad ciudadana. Sagant y Shaw (2010) realizaron un análisis internacional sobre la presencia de evaluación en las prácticas preventivas de seguridad ciudadana. Encontraron que 21.5% (11 países de 51) dijeron que no practican evaluaciones en prevención de la criminalidad; 45% (23 países de 52) respondieron afirmativamente. Estos autores también señalan una alta frecuencia de países en los que la evaluación aborda solo aspectos parciales de la seguridad ciudadana (p.ej., las acciones operativas de respuesta al delito), o proyectos concretos, o la escasa transparencia y divulgación pública de los resultados. Los programas más complejos y con participación ciudadana y comunitaria son los menos evaluados. Además resaltan la reducida implicación de los resultados de evaluación en muchos casos, pudiendo observar que hay programas que se mantienen a pesar de su demostrada ineficacia, y al revés, se ponen fin a programas que han sido evaluados positivamente. En general observan escasa objetividad e imparcialidad tanto en la interpretación de los resultados como en su difusión y uso. Los autores encuentran también los métodos de evaluación sistemática y metódica, y exhaustiva poco presentes a nivel internacional. Estudiaron 11 guías de evaluación de las prácticas de prevención. Encontraron elementos positivos en la mayoría, como la inclusión de análisis costes-beneficios, y en algunas hacía referencia a interesantes tipos de métodos, como la evaluación proactiva, que busca activamente encontrar la raíz de los problemas identificados en la evaluación. En cambio las guías son poco explícitas en métodos de evaluación, centrándose sobre todo en los indicadores de impacto, mostrando una visión clásica y positivista de la evaluación y de los propios modelos de seguridad ciudadana, muy centrados en la reducción de los indicadores de crimen. Muy pocas abordan frontalmente los medios y recursos necesarios para la evaluación. Además, los indicadores incluidos en la mayoría son insuficientes, tendiendo a enfocarse en exceso en las tasas de criminalidad o de victimización, con limitaciones ya señaladas arriba. Sagant y Shaw (2010) recomiendan en sus conclusiones un mayor esfuerzo por evaluaciones multinivel, con indicadores múltiples y de diversos actores. La

participación de los ciudadanos y de la comunidad y de agentes sociales de diferentes áreas en enfoques colaborativos y de investigación-acción son estrategias de evaluación clave que muestran una mejor eficacia, precisión científica y utilidad, tanto en el diseño del programa de evaluación, de la definición de indicadores, como en la recogida de información sobre el proceso de trabajo y sobre el impacto en el estado resultante en la seguridad ciudadana. Otras áreas de avance para mejorar la evaluación para estos autores es la importancia de empoderar a la comunidad en la evaluación y auto-evaluación, con enfoques orientados hacia la acción.

Además de las limitaciones señaladas por diferentes autores, desde la visión del modelo integral que arriba incluimos muchos de los métodos evaluativos clásicos centrados en indicadores de delitos identificados (de una manera u otra) adolecen también de las siguientes limitaciones:

- No tienen en cuenta la información de los ciudadanos, tanto en sus necesidades y problemas como en sus recursos;
- No incluyen muchos factores básicos de diferentes campos (urbanísticos, económicos, familiares, de educación y cultura, psicosociales...) que permitan la identificación de las causas, las consecuencias, los detonantes, y los factores que influyen en el delito.
- Se quedan en el delito, sin incluir factores positivos relacionados con la seguridad plena (frente a inseguridad).
- No permiten distinguir entre el estado de la seguridad ciudadana en un territorio y los servicios de seguridad ciudadana.
- Excluye mucha información de diferentes fuentes (ciudadanos, profesionales de diferentes campos, expertos...)

Todo ello supone un diagnóstico muy estrecho y parcial sobre un fenómeno que es complejo y multidimensional, lo que dificulta enormemente la planificación de políticas, prácticas y medidas adecuadas de seguridad, y conlleva conclusiones auto-complacientes al compartir los mismos conceptos de seguridad ciudadana que los servicios que pretenden evaluar.

Por ello surgen otros métodos, que, sin necesariamente cambiar el concepto de seguridad ciudadana procuran obtener una información más rigurosa y científica. Así se desarrollaron las **encuestas de victimización**, procedimientos habituales de encuestación que incluyen cuestionarios con preguntas que procuran saber del ciudadano si ha sufrido diferentes tipos de delitos o personas de su entorno, y sobre su percepción de la inseguridad (García y col., 2010; Van Durmen, González, y Durán, 2011; Vuanello, 2006). Gracias a las encuestas de victimización se pudo saber que en EEUU alrededor de la mitad de los delitos no son denunciados o informados a la policía (Plant y Scott, 2009). Se han hecho esfuerzos por elaborar encuestas de victimización que permitan la comparación internacional, como el International Crime Victims Surveys (ICVS), del Instituto de Investigación Interregional sobre el Crimen y la Justicia de la ONU (UN In-

terregional Crime and Justice Research Institute, UNICRI)(EFUS, 2007; García y col., 2010). A los ítems sobre criminalidad de las encuestas de victimización podemos añadir diferentes ítems sobre seguridad ciudadana en el sentido positivo, sobre elementos y recursos informales y comunitarios de seguridad y protección de su entorno o con su entorno social (aunque estas preguntas no son habituales en las encuestas de victimización).

Mientras que las encuestas de victimización nos están permitiendo poder conocer el grado de validez de la información delictiva de fuentes policiales, su principal limitación radica en la gran dificultad de análisis comparativos debido a las diferentes formas de los cuestionarios y procedimientos. También, a las deficiencias metodológicas propias de los métodos de encuestas hay que unir lo delicado del tema que hace difícil elaborar un cuestionario que evite diferencias en la subjetividad de las respuestas entre ciudadanos con diferentes concepciones de la seguridad en su entorno. Aún así, las encuestas de victimización son herramientas imprescindibles que debieran de ser adoptadas por todos los servicios de seguridad ciudadana (García y col., 2010; Van Durmen, González, y Durán, 2011).

Tilley (2009) señala una larga lista de problemas de validez interna y externa en los diferentes métodos habituales de evaluación de la intervención en seguridad ciudadana, que tienen mucho que ver con las carencias científicas en el diseño de investigación: escasa rigurosidad metódica en la formulación de hipótesis; falta de sistematización del estudio que pueda garantizar la inclusión de todos los factores significativos, formulación de inexistencia de grupos control, escasa recogida de la misma información antes de la intervención, sesgos en las muestras por escaso unos de muestreos aleatorio, sesgos por implicación de los investigadores en los proyectos de investigación-acción. Tilley concluye que aunque la evaluación es una tarea difícil, todas estas limitaciones pueden ser abordadas correctamente desde diseños sólidos y éticos. Crawford (1999) añade sobre las encuestas, que hay que tomarlas con cautela debido a sus limitaciones para reflejar la complejidad de la seguridad ciudadana y sus causas, las dificultades para identificar ciertos delitos (como el delito de empresa), la superficialidad del método a la hora de recoger las percepciones del ciudadano, o los sesgos ideológicos del cuestionario.

La Naciones Unidas, preocupado por las limitaciones que supone la evaluación de la seguridad ciudadana y la lucha contra el crime en un buen registro del impacto de las prácticas en el círculo, creó en 2003 un Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (GENU), El GENU elaboró una lista de 8 criterios básicos para efectuar una buena evaluación: (1) Transparencia en los procesos de evaluación; (2) Conocimientos especializados y experiencia en su aplicación; (3) Autonomía; (4) Imparcialidad de parte de los evaluadores; (5) Intencionalidad (planificación, objetivos, y utilidad real de los resultados); (6) Compromiso y capacidad para ser evaluado; (7) Calidad de la evaluación; y (8) Seguimiento de las recomendaciones que surgen de la evaluación. La Organización de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNODC) elaboró una guía para la evaluación de prácticas preventivas del delito y de la seguridad ciudadana (UNODC y UN-Habitat, 2009). En la Guía incluye varias series de factores y criterios a tener en

consideración a la hora de definir los indicadores de evaluación, que aborde la prevención desde enfoques multicausales e integrales. Deben de incluir criterios relacionados con una investigación amplia, profunda e inclusiva de las necesidades y factores de riesgo y vulnerabilidad de la población y su territorio, con la formación de los agentes en técnicas preventivas, con los procesos de planificación nacional, regional, y local, con los sistemas de gestión y operativas, y con las formas de coordinación inter-institucional y amplio partenariado.

Las **tendencias actuales** suponen nuevos retos en la evaluación de la seguridad ciudadana, ya que muchos objetivos de prevención son difícilmente cuantificables (Crawford, 2009). Por ello, plantean nuevos indicadores de seguridad añadidos a los anteriores (Barchechat y Sansfaçon, 2003; Pérez, Pérez, Antolinez, Cabrera, y Peligero, 2010), y nuevos métodos de recogida de la información más cualitativos, participativos y multinivel (Eck, 2005), que también abordan la información cualitativa resultado de las reuniones y relaciones con la comunidad (Renauer, Duffee, y Scott, 2003). Eck (2005) señala que para poder llegar a conclusiones válidas debemos de poder generalizar. Modelos como la prevención situacional, al centrarse mucho en las características propias de cada lugar, muestra dificultades para la generalización, y en parte por ello Eck (2005) subraya la importancia de una buena elaboración teórica para la validez de los resultados de evaluación. De cualquier forma, las tendencias actuales se siguen situando dentro de modelos muy centrados en obtener resultados y productos concretos, enmarcados en enfoques como los de una seguridad centrada en la evidencia o en el rendimiento, y en la rendición de cuentas (“accountability”). Estas tendencias positivistas se reflejan en una moda de publicar informes sobre “Qué funciona” y “Qué no funciona”, aunque muchas veces dejan a un lado preguntas del tipo “por qué funcionan o no funcionan” o “qué podría funcionar mejor o peor”. P. Ekblom señala como buen método de evaluación de la intervención en seguridad ciudadana aquél que incluye 5 ítems: Inteligencia, intervención, implementación, implicación e impacto”. La diversificación y contextualización de la información no solo cuantitativa, sino también cualitativa y participativa se muestra también fundamental para una buena evaluación preventiva (Sagant y Shaw, 2010). La contextualización deben de ir a la vez a la par de procurar una comparación y transferibilidad con otros territorios, lo que debe de abordarse en la planificación de la evaluación, incluyendo indicadores comparativos. Las dificultades de evaluación se reflejan en la proliferación de Observatorios de Seguridad, que procuran solucionar estos problemas. Sagant y Shaw (2010) encontraron en un estudio sobre Observatorios que más de la mitad están situados en América Latina, provienen de cuerpos policiales (por lo que pierden imparcialidad), y no cartografián sus datos. Buenos ejemplos de evaluación y de auditoría social se recogen en la revisión del European Forum for Urban Safety (EFUS, 2007).

**Un modelo evaluativo integral.** Basados en el modelo integral de seguridad ciudadana expuesto más arriba y procurando superar las limitaciones de los métodos previos aquí expuestos, a continuación definiremos unos criterios integrados en forma de modelo que nos permitirán evaluar las prácticas tradicionales como las tendencias actuales.

Debemos de diferenciar entre el análisis del estado de la seguridad ciudadana y el análisis de la intervención sobre este estado. Sobre **el estado de la seguridad ciudadana**, una concepción de la seguridad pública que va más allá de la ausencia del delito debería incluir indicadores de riesgo y de vulnerabilidad, relacionados con la predicción de factores polifacéticos que pueden causar el desarrollo de inseguridad. También tendrá en cuenta factores positivos que sostienen y apoyan naturalmente la seguridad y la convivencia. Esto abre ampliamente el rango de indicadores a tener en cuenta y permite un diagnóstico integral y amplio de la seguridad ciudadana de una comunidad como un fenómeno polifacético. También podremos conocer a fondo el impacto de diferentes medidas y prácticas de los servicios de seguridad ciudadana, que nos facilitará una planificación más completa y multivariada.

Grupos de factores de los que extraer indicadores en base a métodos participativos desde enfoques y tendencias actuales deberían incluir:

- Factores urbanísticos, arquitectónicos, ambientales, sociales... que nos pueden dar información de riesgo de desarrollo de inseguridad serán fundamentales para la elaboración de indicadores desde enfoques situacionales (Shaftoe, y Read, 2005; Shaftoe, 2008; Clarke, 2005; Tilley, 2005a; Canter y Youngs, 2008; Canter y Shalev, 2008).
- Factores relacionados con la calidad de la relación entre personas, grupos, colectivos, y comunidad en general que muestren información sobre niveles de conflicto, cohesión o convivencia social serán básicos para indicadores desde los enfoques comunitarios (Montero, 1998; Mooney y Neal, 2009).
- Factores relacionados con la educación, socialización, crianza infantil, y relaciones intrafamiliares serán clave en los modelos de criminalidad evolutiva (Kury y Woessner, 2002; Redondo y Pueyo, 2007).
- A esto habría que añadir factores psicosociales del procesamiento y construcción psicológico y conductual de la seguridad del entorno social de individuos, grupos, colectivos y comunidad (Canter y Hodge, 2008; Gómez y Navas, 2008; Lott, 2010; Moya y Rodríguez, 2005).

Sobre la evaluación de la intervención en seguridad ciudadana, el análisis comparativo espacial y temporal del estado de la seguridad ciudadana nos aportará una información fundamental para conocer el progreso (o retroceso) de nuestra intervención, nos mostrarán **el impacto** de nuestro trabajo), que nos podrá dar una idea de la **eficacia** de nuestra intervención. Pero no es suficiente. Debemos de tener en cuenta también la evaluación de **los procesos** de planificación (incluyendo la definición de estrategias y objetivos), de gestión operativa, ejecución de las acciones de seguridad ciudadana y de la propia evaluación, que también nos podrán dar información sobre la **eficiencia** (en términos de uso adecuado de los recursos).

Tablas F- y F+ del Anexo del presente capítulo enumeran una larga serie de factores tanto negativos (de ocurrencia de inseguridad) como positivos (de presencia de seguri-

dad) que aquí proponemos de los cuales podemos obtener indicadores, fruto de nuestra investigación sobre seguridad ciudadana desde modelos integrales. Esto nos puede dar una idea de la importancia de incluir una larga lista de indicadores cuando adoptamos un concepto amplio de la seguridad ciudadana que incorpora todo tipo de causas y consecuencias presentes en el contexto del ciudadano. En este sentido, la observación y registro de indicadores del entorno físico, social, y psicológico del ciudadano se hace imprescindible para llegar a tener una idea más completa, profunda, y rigurosa de los niveles cuantitativos y cualitativos de seguridad ciudadana en una ciudad, barrio, o comunidad. Para ello se precisan de metodologías de investigación participativas y multinivel, incluyendo fuentes de información de ciudadanos, profesionales de diferentes campos que trabajan sobre el terreno, los propios agentes de seguridad ciudadana, y sus mandos, además de fuentes bibliográficas y secundarias.

### **3.4.2. Valoración de las prácticas prevalentes e innovadoras**

Podremos a continuación analizar los métodos tradicionales y las tendencias actuales desde el marco evaluativo presentado. Podremos observar hasta qué punto las diferentes prácticas tienen en cuenta los factores incluidos y cómo abordan la relación entre ellos.

#### **3.4.2.1. Valoración de las prácticas tradicionales**

Sobre los métodos “legalistas” y “reactivos” y aún más prevalentes, podemos inferir de la mayoría de los estudios evaluativos, que en su momento tuvieron una función importante de frenar los abusos del sistema y del poder en muchos países. Otro punto positivo es la elevada eficacia para lograr esclarecer delitos y detener a los infractores. En cambio, su limitada eficacia general reflejada por una larga lista de investigaciones evaluativas apoya las principales críticas al método. Las principales limitaciones más comunes que muestran diferentes estudios evaluativos empíricos sobre la práctica policial tradicional en diferentes países (Barchechat y Sansfaçon, 2003; Eck, 2005; Crawford, 1999, 2009; García-Pablos, 2007; Rolim, 2007; Skolnick y Bayley, 1988; Tilley, 2009) subrayan:

- Un fracaso inherente al método, ya que actuán tarde, cuando el delito ya ha ocurrido.
- Una sobre-representación de infractores de ciertos grupos, colectivos, o categorías sociales, normalmente de minorías ya excluidas o marginadas como colectivos de pobreza, o grupos étnicos, culturales, o indígenas (Hughes, 2009).
- Una doble victimización de la víctima que se ve obligada a atravesar todo el procedimiento policial y judicial, sin reparación del daño hecho o restauración de la justicia.
- Diferentes estudios en Estados Unidos (Cordner, 2010; Skolnick y Bayley, 1988) han mostrado una limitada o nula capacidad en la reducción del delito, del miedo, y en la mejora de la satisfacción ciudadana a medio y largo plazo con las prácticas habituales de los métodos reactivos, como puede ser el aumento de

efectivos, el patrullaje motorizado aleatorio, o en coche con dos personas (frente a una), aumento en la rapidez de respuesta a un requerimiento, y la investigación policial. Vanderschueren (2004), en su estudio internacional sobre prácticas preventivas, refleja en enorme número de fracasos de la policía de diferentes ciudades de EEUU es reducir el crimen y los asesinatos de las gangas (bandas) juveniles basados en meras prácticas represivas, toques de queda, encarcelamientos, limitaciones las actividades de los jóvenes, lo que ha alimentado la reproducción de bandas más sofisticadas y consolidadas.

- Si la investigación psicológica muestra la limitada eficacia del castigo para modificar la conducta, la evidencia en el campo de la justicia penal apoya la investigación psicológica. Los estudios empíricos muestran que la disuasión es un fenómeno complejo, que afecta de forma diferente a cada persona de acuerdo a sus características y circunstancias personales y sociales, y a la tipología de delito, con el factor del castigo penal como un componente de variada importancia (García-Pablos, 2007).
- Reducida eficacia a largo plazo de las acciones represivas, que aunque tienen eficacia temporal en el lugar de acción, en cambio muestran una progresiva vuelta a la situación previa después de la acción, y puede producir efectos secundarios como la estigmatización de los lugares o grupos y el rechazo de la comunidad, que dificultará su colaboración en futuras acciones, según una revisión de estudios realizada por Tilley (2009). Este mismo autor también señala el débil impacto de las acciones de desmantelamiento de delitos concretos desde operativos basados en la investigación e inteligencia en la reducción del delito. Si bien sirven para prevenir un caso concreto y detener a los delincuentes, en cambio apenas tiene su efecto de este tipo de delito en los mismos lugares a medio plazo.
- Una limitada eficacia para prevenir la ocurrencia de un delito, al no abordar las causas del delito. Un muy reducido éxito de los cuerpos de seguridad ciudadana para frenar en la reincidencia y el agravamiento de los delitos por parte de los mismos infractores, víctimas, y lugares. Limitada eficacia de la detención y arresto como métodos de disuasión del delito, con efectos incluso de aumento del delito en algunos estudios (Eck, 2005). La seguridad privada también muestra una eficacia limitada al trabajar casi exclusivamente la vigilancia y la disuasión, sin entrar a procurar solucionar los problemas en su raíz (Bosch, Farrás, Martín, Sabaté y Torrente, 2004).
- Una reducida eficiencia en recursos humanos, precisando grandes números de efectivos para vigilar y detener a infractores; Así, puede tener a corto plazo una buena eficacia, pero a costa de grandes recursos que no pueden mantenerse por mucho tiempo. Una vez retirados los efectivos, los problemas suelen volver a surgir. Los estudios en los EEUU no muestran una relación proporcional entre número de efectivos y eficacia policial (Skolnick y Bayley, 1988). Estudios en

Europa muestra una relación inversa entre número de policías e incidencia del delito (Vanderschueren, Marcus, Lunecke y Buffat, 2004). Los países con prácticas más reactivas muestran más número de efectivos por habitante y más delito.

- Una reducida eficacia de los servicios de justicia sobre la reducción de reincidencia, que se ven habitualmente desbordados, y se producen fenómenos como los denominados “puertas giratorias” (un infractor que entra-sale-entra-sale de los juzgados).
- Unos pobres resultados del sistema penal para disuadir al infractor potencial, que suele prestar más atención a los riesgos a ser detenido que a la magnitud de la posible pena; la capacidad disuasoria parece tener algo más de efecto en la mayoría de la población con menor probabilidad de infracción. Un estudio previo de uno de los autores de este libro sugiere que aquellas personas más sensibles al castigo como medio de aprendizaje son las más tendentes a la conformidad social; en cambio aquellos más proclives a la desobediencia son justamente lo menos sensibles al impacto del castigo (Gandarillas, 1995); Otros estudios indican que la mayoría de las personas no cometen delitos, no tanto por la disuasión de los castigos, sino por factores como las convicciones y valores prosociales, por influencia del entorno social, o por mantener las redes de apoyo (García-Pablos, 2007).
- Una pobre eficacia del sistema penitenciario sobre el infractor cuando es usada como único método. Los estudios sobre reincidencia de aquellos infractores con castigos penitenciarios en diferentes países indican que las mejoras cifras de reincidencia (en los 3-5 años siguientes a la salida de la cárcel) rondan en torno al 40-50% en países como Países Bajos, Dinamarca, Canadá, y Australia. Las cifras más habituales rondan entre los 50-70% (Estados Unidos e Inglaterra) y en caso de crímenes mayores pueden rondar en medias de 90% (Bell, 2010; Bonta, Rugge, y Dauvergne, 2003; Travis, 2008; Payne, 2007; U.S. Bureau of Justice Statistics, 2002). San Juan, Ocáriz, y De la Cuesta (2007) encontraron que las medidas penitenciarias eran un fuerte predictor de reincidencia entre los jóvenes que infrijían por primera vez, en comparación con las medidas de medio abierto. Álvarez, González, y Becedóniz (2008) encontraron en su estudio una mayor tendencia a la reincidencia cuando se ha pasado por prisión más de una vez. Henry (2003), analizando estadísticas de prisiones en EEUU, subraya que más de la mitad de los reclusos son reincidentes, lo que llega a un 84% cuando se trata de jóvenes. El autor hace hincapié en el carácter discriminador de la cárcel, con mayoría de reclusos de minorías étnicas, jóvenes y de bajo nivel educativo (con un doble de analfabetismo entre la población reclusa comparada con la general). Se pregunta por qué se siguen usando tanto el castigo de la prisión como método de reducción del crimen y su reincidencia, y no medidas tipo educativas, que ya han mostrado de largo su eficacia. McCord (1999), en una revisión de métodos, encuentra que mientras el castigo a quien ha infringido parece necesario para reducir la reincidencia, no ve una mayor eficacia a los castigos mayores como la

prisión, comparados con los menores, como las reprimendas con reconocimiento de culpa o las reparativas. Los efectos perniciosos del sistema penitenciario como “escuelas de delito” también se pueden observar en otros países de todos los continentes (Camara, 2007; UN-Habitat, 2007; Open Society Justice Initiative, 2011; Salla, 2007; Vanderschueren, Marcus, Lunecke, y Buffat, 2004). El enorme coste por recluso y su reducida eficiencia en relación a los objetivos que persigue es también otro elemento que se tiene en cuenta a la hora de buscar sistemas alternativos (Vanderschueren, Marcus, Lunecke, y Buffat, 2004). Waller (2006) subraya que un aumento de la encarcelación de un 250% entre 1974 y 2004 pudo traer una reducción en un 35% de las tasas de criminalidad, pero con un gasto por encima de los 20 millones de dólares. Para este autor, con ese dinero podría haberse desarrollado programas más eficaces para prevenir el crimen, como dar empleo a todos los jóvenes en paro o guarderías para todos los niños pobres.

- Una criminalización del infractor y del lugar, a través del método de reciprocidad del castigo (con penas de cárcel o pecuniarias), sin mecanismos para un proceso reparador y reintegrador; De hecho, algunos estudios sugieren que las penas penitenciarias, lejos de lograr sus objetivos de prevenir reincidencia en los penados, podrían incrementar su probabilidad: Cuanto mayor es el número de penas y más graves, más probabilidad se observa de reincidencia (García-Pablos, 2007). La experiencia de psicólogos penitenciarios en programas de preparación a la libertad, habitualmente realizados en el recinto penitenciario, reflejan la enorme dificultad del entrenamiento en destrezas útiles para la vida libre y socialmente adaptada en un contexto tan artificial. A esto hay que unir la auto-estigmatización, baja auto-estima, fatalismo, profecía auto-cumplida, dependencia hacia la vida presidiaria, que expresa el recluso ante su inminente salida (Bartolomé, 2011). También, los abusos en los procesos judiciales, que se ceban en aquellos con menos recursos para su defensa, en los procedimientos prejudiciales como en la prisión preventiva y estancias penitenciarias, son generalizado en muchos países (Open Society Justice Initiative, 2011; Salla, 2007; UN-Habitat, 2007). El fracaso general e internacional de las políticas penitenciarias criminalizantes hacia los drogodependientes son un ejemplo de todo ello, apareciendo una fuerte relación bidireccional entre drogas y reclusión penitenciaria (Sagant y Shaw, 2010). Urra (2003) también nos advierte del grave impacto psicológico negativo al criminalizar a los jóvenes en riesgo, al ser centro de muchas medidas de seguridad ciudadana, ya que es entre el colectivo de jóvenes en el que se da con más frecuencia la violencia y la conducta antisocial. Este autor señala la importancia de definir a estos jóvenes más como receptores que como emisores del comportamiento antisocial.
- Una excesiva judicialización de la seguridad ciudadana que redunda negativamente en la eficacia de los métodos disuasorios del castigo. Sobre la judicialización del método legalista de seguridad ciudadana, Katz y Bonham (2003)

resaltan el enorme y creciente coste en eficiencia. En la mayoría de los países la población encarcelada ha aumentado en los últimos años. En EEUU el presupuesto de carcelación ha aumentado un 127% en 20 años. Todo ello también supone un coste humano sobre el impacto de encarcelación en los reclusos y familias. A esto hay que añadir el impacto en las comunidades de los infractores, tanto por su ausencia de la comunidad como por su dificultad por reintegrarse adecuadamente al salir de prisión (con alta probabilidad de reincidir y volver a la cárcel), como por la incapacidad del sistema correccional de restaurar el daño hecho en la comunidad por la infracción.

- Una opacidad del trabajo del policía y de sus resultados, junto con una escasa transparencia en el estado de la seguridad de un territorio (Gil, 2011; Soares, 2005; 2006; Tourinho, Cardia, y Dos Santos, 2006). La escasa calidad de la evaluación sobre el rendimiento y sobre los resultados de la policía pueden ser debidos en buena parte a la tendencia a evaluar qué hace la policía y no qué logra. La evaluación se suele centrar en indicadores que por si solos son confusos como el número de detenciones. Cuando la evaluación se ciñe a objetivos reactivos del delito, los resultados de la evaluación sobre la fotografía de la seguridad y de la eficacia de los servicios de seguridad son muy estrechos, limitados y parciales. La pobre metodología de evaluación del desempeño excluye la participación ciudadana y de otros niveles y áreas de la administración, lo que dificulta la transparencia y aumenta la rumorología e incluso el riesgo a que la propia policía sea acusada de abusos (o incluso facilitar que se produzcan abusos).
- Unos métodos, que cuando se centran prioritariamente en la respuesta a la ocurrencia de un delito, alimentan una cultura policial simplista basada en el papel del policía como “hombre duro” que está en “guerra” contra los “malos” para proteger a los “buenos” (Alves, 2009; Durao, 2008; Maguire y Wells, 2009). Esto limita y sesga mucho la visión y el alcance del trabajo del policía, ante problemas complejos y multicausales, que no aceptan simples respuestas represivas, y supone una importante resistencia al cambio (Rolim, 2007). Soria (2006b) encuentra en la cultura policial predominante una serie de factores que pueden afectarle psicológicamente de forma negativa en su trabajo: unos procesos psicológicos y grupales excesivamente protectores del grupo y de la unidad corporativa, con tendencia a la discriminación hacia otros grupos, una sobrevaloración de la “dureza psicológica”, ignorando los sentimientos negativos de muchas de sus actaciones, una sobreidentificación formal con las normas sociales, un rechazo formal hacia cualquier crítica a su actividad profesional, un sentimiento de aislamiento y rechazo frente a otros colectivos profesionales especialmente en el ámbito jurídico, y de incomprendimiento social hacia su trabajo. P.V. Martínez (2011), en un estudio en España sobre identidades policiales, encuentra que entre las identidades de “policía bueno” está la de “policía de pueblo”, muy imbricado con la comunidad, pero que se va perdiendo, debido

a que los jóvenes policías no encuentran esa identidad como atractiva de buen policía, prefiriendo “montar en sus modernos coches y motos, aplicar la ley y ser reconocidos por su capacidad de ejecución de la autoridad” (p. 159). S. Durao, antropóloga especializada en cultural policial de Portugal y Brasil, encuentra una preponderancia de un discurso policial tradicional que conceptualiza como “complicados” los casos de violencia de género. Limita la acción del policía a la respuesta solo ante el “flagrante delito”, y genera una sensación de impotencia e inacción que impide desarrollar tácticas preventivas. Extendiéndolo a otras tareas, el policía de base aparece como un agente que no necesita grandes competencias ni iniciativa, ya que su papel aparece definido por su propia impotencia. Esta impotencia surge internamente de la certeza del policía de que socialmente se espera más de ellos (Durao y Darck, 2011). La cultura del policía “duro” o “macho” puede estar relacionada con la discriminación habitual que sufren las mujeres dentro de los cuerpos de policía (Madeira, 2008).

- Una alta desconfianza, distanciamiento, e incluso animaversión de los ciudadanos, con un aumento de la percepción de inseguridad, cuando la policía solo utiliza métodos de respuesta, y de trato solo con los presuntos infractores, sin conocimiento profundo ni contacto con del barrio, o de reacción solo cuando hay fragrante delito, y los vecinos perciben que la policía no actúa ante los delincuentes que todos ven y conocen (Grimaldo, 2011). La escasa atención e interés de la policía tradicional a problemas menores de inseguridad que les traen los vecinos a través de quejas, y su tendencia a despreciar esos problemas como de ámbito de otros servicios, hace que los ciudadanos aumenten su incertidumbre y miedo ante la posibilidad de crímenes mayores (Vanderschueren, Marcus, Lunecke, y Buffat, 2004). A esto hay que unir la creciente separación entre la policía y los ciudadanos debido a las tecnologías de trabajo (motorización, nuevas tecnologías de comunicación a distancia...). Esto incrementa la susceptibilidad del ciudadano sobre el policía, que suele verle solo ante el uso de la fuerza o represión del delito, y muy pocas veces le va a asociar con actividades de seguridad y convivencia. Todo ello resta legitimidad a la policía.
- Diferentes casos de abusos policiales, discriminación institucional, o violación de los derechos humanos cuando los métodos de control y represión del delito a través del uso de la fuerza física son los prioritarios (Birkbeck y Gabaldón, 2003; Clements, 2008; Da Silva, 2008; Soares, 2006; Tourinho, Cardia, y Dos Santos, 2006; UN-Habitat, 2007). La frustración de la policía por la lentitud y limitaciones de la justicia sobre la seguridad ciudadana, hace que en ocasiones se encuentren con la tentación de tomar la justicia, el castigo, o la “reprimenda” por su mano (ver Soares, Moura, y Afonso, 2009, para una serie emotiva y terapéutica de relatos de madres de víctimas del crimen y de la acción policial en Brasil). También ha ido aumentando en diferentes países la discriminación por motivos raciales (“racial profiling” en EEUU o “institutional racism” en Reino

Unido) o de diferentes colectivos de la diversidad social, conforme la sociedades se hacen más diversas. Los sesgos discriminatorios, especialmente en las identificaciones policiales, se ha convertido en un tema candente en muchos países de Europa y en EEUU (Clements, 2008; Open Society Institute, 2009b). En 2009 la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas dictó por primera vez a favor de una víctima de caso de discriminación policial en identificación policial. Tal fue el caso de Rosalind Williams, española de origen afroamericano a quién la policía solicitó la identificación únicamente a ella en un control policial (Open Society Justice Initiative, 2011). En este país, un 22% de las minorías étnicas perciben discriminación en las identificaciones policiales (Red2Red Consultores, 2011). En EEUU, la creciente sensibilización de la opinión pública llevó a elaborar el “End Racial Profiling Act” que procuran sea aprobado por el Congreso Federal (The Leadership Conference, 2011).

- Ante la creciente diversidad social de nuestras sociedades urbanas, los métodos tradicionales muestran importantes limitaciones. La tendencia a homogeneizar en tipos de delitos y delincuentes de los métodos de respuesta al delito hace que los policías estén poco preparados para la gran variedad de circunstancias y características ciudadanas del contexto de la seguridad ciudadana. En el caso particular de los inmigrantes, estos muestran factores específicos de vulnerabilidad y recelo como son la experiencia de abuso o corrupción policial en sus países de origen, la incapacidad para comprender y expresarse bien en la nueva lengua, la poca disposición a denunciar o informar a la policía por miedo a ser deportados, por represalias, o por miedo a ser identificado como chivato en base a un concepto de policía no como un servicio ciudadano sino como un cuerpo enfrentado a la comunidad... (COPS, 2008). Limitaciones similares se observan también en países con importantes minorías indígenas (León-Escribano, Martínez, y Sequeira, 2004). Los métodos tradicionales que se centran en procurar detectar y detener a personas con perfiles concretos de delincuentes tienden a discriminar y criminalizar a minorías como los inmigrantes y los grupos de jóvenes en riesgo (Shaw, 2007; Sagant y Shaw, 2010).
- Espacios públicos en los que prima la percepción de la inseguridad y el miedo. De acuerdo a visiones críticas desde la psicología ambiental (Valera, 2008; Di Masso, 2008, Corraliza, 2008), entender la seguridad ciudadana en el sentido negativo, principalmente como combate de la delincuencia y la violencia tiene sobre todo como escenarios los lugares públicos, que se convierten en espacios anónimos y peligrosos, de enfrentamiento y conflicto.
- Sobre la estructura organizacional, los expertos desde diferentes países (Crawford, 1999; Deamond y Weiss, 2009; Guindani, 2005 ; Gil, 2011; Muniz y Júnior, 2007) coinciden en señalar una excesiva especialización relacionada con la gran separación entre sectores, escasa coordinación entre departamentos y áreas de la policía y con el resto de los servicios sectoriales y agencias, pobre interajuste y

sistematización inter-institucional del trabajo sobre el terreno, que favorece la ineficiencia, la utilización poco racional del personal, de los equipamientos, y de los recursos. Un estudio realizado sobre la estructura organizativa de la policía de Amsterdam (Bakker, 2002) se centró en una “auditoría de la integridad administrativa”. Identificó “acciones vulnerables” en 54 departamentos y consejos de barrio municipales, definidas como elementos que podrían crear una ventaja impropia en los trabajadores públicos o en el público en general, que supusiera una reducción en la eficacia en seguridad ciudadana, o un aumento en el riesgo del delito. Los resultados mostraron deficiencias propias de organizaciones funcionales clásicas: La mayoría de los departamentos y consejos de barrio tenían separación de funciones para los procesos de trabajo que creaban sucesivas acciones de alto riesgo; los funcionarios no estaban suficientemente familiarizados con los procedimientos por falta de claridad en las tareas; los administrativos no tenían claro qué acciones estaban permitidas y cuáles no; la comunicación interna no era óptima. Como resultado de yba ausencia de claras guías de trabajo aparecía “áreas grises” que generaban vulnerabilidad y riesgo en el trabajo, reduciendo la eficacia y eficiencia en la reducción del delito. Soria (2006b) señala las grandes dificultades psicológicas del policía de base en su trabajo cotidiano. A una cultura tradicional organizacional de “hombre duro”, que desprecia el estrés y las dificultades emocionales de su trabajo, hay que añadir un sentimiento de soledad por la dificultad por encontrar comunicación y apoyo por parte de la línea superior de mando, y por el escaso trato positivo con vecinos con los métodos habituales reactivos. Este autor señala que estos factores (unidos a los habituales cambios de horarios y de destinos geográficos) están relacionados con una mayor incidencia de divorcios y separaciones del policía comparado con otros trabajadores. Martínez (2011) encuentra ciertas tendencias al desamparo de la policía, por no querer buscar apoyo, de desanimo, por falta de aliento para seguir trabajando, y frustración de los jóvenes policías que al llegar al cuerpo entran con el halo de “superpolicía” (como en las series de televisión) que se comportan como autenticos salvadores de la sociedad, y se encuentran con una realidad mucho más compleja y limitada.

Un buen ejemplo actual de modelo reactivo con diferentes evaluaciones con resultados positivos y negativos puede ser el modelo de “Tolerancia 0” llevado a cabo en Nueva York, ante el alto nivel de crimen en los años 90, que se convirtió en referente internacional por su rápido éxito. La Tolerancia 0 significaba atacar todo tipo de delito (fuese mayor o menor), sin benevolencia ni flexibilidad. El programa, aunque a veces se presenta como un enfoque nuevo, realmente se trata de llevar al límite el concepto de actuar de forma reactiva al delito. Como resultado, se consiguió reducir el delito a corto plazo, pero los resultados a largo plazo han sido muy criticados. Se achacan los buenos resultados a corto plazo al enorme despliegue de recursos policiales, imposibles de mantener a medio plazo. En cambio, el método aumentó la desconfianza y la distancia entre la policía y los

ciudadanos, y dificultó el trabajo de los agentes comunitarios de policía, hasta hoy en día. En parte esto fue debido al efecto de una policía que solo abordaba al supuesto infractor y a una serie de acciones drásticas y sistemáticas que fácilmente se equivocaban incluyendo a diferentes personas inocentes y contribuyendo a un clima de represión en la calle. Estos efectos no deseados, apreciados en la visita a NY dentro del estudio para este libro, han sido también constatado por diferentes autores (McGuire and Wells, 2009; Morgan y Newburn, 1997; Taylor, 2006; Young, 1998).

Desde un modelo evaluativo integral, los resultados de nuestro estudio nos subrayan la tendencia a excluir muchos factores a la hora de trabajar la seguridad en las prácticas tradicionales prevalentes. Esto supone impactos negativos como:

- Una exclusión de muchos colectivos de la atención en seguridad ciudadana. Muchos individuos y grupos de riesgo, vulnerables, o con una mayor necesidad, simplemente son invisibles debido a que la policía solo abordará aquellos casos visibles. En cambio, la naturaleza intrínseca de la inseguridad hace que en muchos casos cuanto más se victimiza a una persona (por comisión u omisión) más invisible o más incapaz física o psicológicamente se hace.
- Una exclusión de las necesidades y aportaciones de la comunidad en general y del ciudadano en particular. El servicio tradicional no trabaja sobre las necesidades del ciudadano y menos con sus recursos. El propio método centrado en la respuesta al delito y opaco en la información, al reducir la relación y confianza con el ciudadano, hace que la propia policía se muestre poco proclive a actuar o denunciar a un infractor de oficio, ya que teme no contar con suficientes testigos en el proceso judicial, o que se le acuse de discriminación, abuso, o acoso por parte del supuesto infractor. En muchos lugares con una gran ortodoxia del método reactivo y legalista el policía espera que haya una denuncia formal de un ciudadano para actuar, sin que al ciudadano apenas le sirva una mera reclamación o información al policía. Para que el policía actue pide al ciudadano que denuncie al infractor, lo que supone un proceso judicial en toda regla. Esto echa para atrás a muchos ciudadanos, bien por miedo al infractor, porque no quiere pasar por las molestias de un proceso judicial, porque realmente no quiere hacer pasar al denunciado por un proceso judicial, o simplemente porque no da credibilidad a un sistema que le obliga a un procedimiento tan complejo simplemente para que se aplique la seguridad y justicia. La escasa participación ciudadana en los procesos judiciales cuando se procede de oficio hace más probable que acabe siendo la palabra del policía contra la palabra del infractor. A esto hay que unir la baja proporción de delitos denunciados por los ciudadanos por las mismas razones de desconfianza en que el sistema les proteja o sirva de algo. Como resultado, un porcentaje importante de delitos se mantienen impunes.
- Un escaso aprovechamiento del capital social para el fortalecimiento y la promoción de la seguridad ciudadana. Enfocarse simplemente en actuar para recuperar el orden hace que el “desorden” vuelva a aparecer ya que las debilidades siguen

presentes en el territorio.

- Una insuficiente información que reduce la eficacia.
- Una reducida eficiencia por una aumentada dependencia general de los ciudadanos y profesionales de otros servicios hacia los cuerpos de seguridad ciudadana. La pasividad general hace que se identifique seguridad ciudadana con servicio, y que la policía tenga que multiplicar los efectivos para lograr cubrir una necesidad que depende solo de ellos.
- Un escaso aprovechamiento de los recursos formales de otras áreas sectoriales y otras instituciones, y en muchos casos un esfuerzo duplicado y multiplicado de los diferentes servicios trabajando en los mismos casos desde diferentes lugares.
- Una estructura organizacional funcional clásica, muy jerarquizada y ramificada en las áreas especializadas en la base, que coincide con la que se relaciona más directamente con los usuarios de los servicios. Esto supone la tendencia a que al usuario le lleguen servicios especializados desde el principio. Esto dificulta enormemente un servicio integral al ciudadano y un trabajo inter-sectorial ante problemas complejos y polifacéticos (la mayoría de los casos). También genera una tendencia a la comunicación vertical. La comunicación entre áreas se suele producir al nivel más superior, al mismo tiempo más alejado del terreno, con muy pobre comunicación horizontal en el trabajo con el ciudadano. Esta estructura promueve los métodos policiales reactivos. Al mismo tiempo, los propios métodos de respuesta a crisis y delitos también retroalimentan organigramas de este tipo. Finalmente, ante problemas complejos los mandos optan por dejarse llevar por la tentación de la respuesta rápida, puntual y aguda, de “cirujía”, de gestionar lo “urgente” antes que lo “importante”.
- Sobre la práctica de la teoría de las “ventanas rotas”, Cordner (2010) encuentra que, ante las posiciones que la confronta a la filosofía de policía comunitaria, en cambio en la reducción del miedo al delito, ciertas prácticas de la policía comunitaria (como el patrullaje a pie muy presente para los vecinos) actúan complementariamente con el enfoque de ventanas rotas. No encuentra por ello Cordner que una aplicación de esta teoría tenga que llevar necesariamente a métodos más represivos como el de Tolerancia 0.
- La formación del agente de seguridad ciudadana suele ser muy limitada. Los programas formativos para el nuevo agente suelen durar entre 6 meses a 1.5 años, dependiendo del país. En general se les forma en normativa y procedimientos de respuesta ante delitos, detención y trato del infractor, y mantenimiento del orden. Apenas reciben formación en los factores que afectan y explican los procesos delictivos, y menos en cómo trabajar con ellos. También existen grandes lagunas en el trabajo con los ciudadanos no infractores. La formación continua (una vez el agente ya trabaja en el cuerpo o para puestos de promoción) palía un poco estas carencias, pero normalmente con cursos muy breves. Los manuales típicos

de Policía suelen dedicar la mayor parte de sus páginas a la normativa sobre detención del delincuente, tratamiento del delito, y manejo de casos de infracciones. Por ejemplo, las 1730 páginas del “Manual de Policía” español clásico (Escalante, 2008) dedican 27 páginas a la prevención del delito. La mayoría de los casos que se presentan son resueltos en base a la legislación y normativa vigente. Los modelos comunitarios se explican en menos de una página, se entienden básicamente como una mayor asunción de responsabilidad por parte de los ciudadanos, y únicamente mencionan como tipos de estos modelos las campañas publicitarias de la policía, las patrullas vecinales, y los contactos con las asociaciones vecinales. La prevención situacional tampoco pasa de una página. Las buenas prácticas en prevención ocupan 2 páginas. Igualmente, el “Manual Práctico del Policía Local” (García, 2006), de 573 páginas, dedica la mayoría a la aplicación y cumplimiento de las normativas legales y a las infracción y delito, con 29 páginas dedicadas a prácticas preventivas, de manejo de conflictos, con las víctimas, de barrio, y de proximidad. El “Manual de la Policía” de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (2003) realiza un esfuerzo por subrayar un enfoque de trabajo de la policía en la protección de los derechos humanos, pero vuelve a quedar en un nivel básicamente conceptual y normativo.

### 3.4.2.2. Valoración de las tendencias actuales

Sobre los diferentes enfoques situacionales y comunitarios, **los resultados positivos** encontrados en diferentes países (Crawford, 1999, 2009; EFUS, 2007; Maguire y Wells, 2009; Tilley, 2009; Katz y Bonham, 2003; Veloso y Guimaraes, 2008; UN-Habitat, 2007) son muchos:

- Mayor satisfacción del ciudadano y de los agentes;
- Una mayor atención y satisfacción a las víctimas;
- Mayor implicación de la comunidad y de los profesionales de otras áreas. Kerley y Benson (2000) encontraron evidencia de que el “enganche” de la comunidad contribuye a reducir el miedo y la inseguridad a través de una disminución de la distancia entre vecinos, un aumento de la cohesión social, una mayor percepción del control social informal, y una mayor confianza en la policía. En una amplia encuesta en Inglaterra, el 75% de los encuestados se mostraban dispuestos a colaborar con la policía de barrio siempre que la policía mostrara eficacia en su trabajo (National Policing Improvement Agency, 2010b).
- Una reducción del delito de los modelos de prevención situacional en los puntos donde actúan y una buena difusión espacial y temporal de los efectos positivos (Braga, 2006; Linden, 2007; Marshall, Smith, y Tilley, 2004; Summers, 2009; Veloso y Guimaraes, 2008). Los habituales temores sobre las posibilidades de desplazamiento espacial, temporal, de objeto de la infracción, de método, o de tipología del delito cuando se actúa sobre puntos o áreas negras se han encontrado exagerados por la evidencia de diferentes estudios (Braga, 2006; Clarke,

2005; Guerette, 2009). Cuando se encuentra desplazamiento, siempre es menor el delito en los nuevos lugares que en los anteriores, y la policía solo tiene que seguir y aplicar el mismo método en los nuevos puntos. De hecho, los autores (Gueretee, 2009; Summers, 2009) distinguen entre desplazamiento “benigno” y “maligno”. El desplazamiento benigno supone una reducción del problema, y algunas veces puede significar una solución temporal al problema cuando la desaparición del problema no es posible a corto plazo. Las técnicas de prevención situacional suelen indicar diferentes formas de cerrar o abrir espacios públicos para hacerlos más “defensibles”. En cambio, no existe un consenso sobre ello. Existen autores cuyos estudios les indican que una buena situación de barreras entre entre espacios mejoran y facilitan la gestión de la seguridad en dichos espacios (Blandy, 2011). En cambio, otros autores (p.ej., Shaftoe y Read, 2005) señalan que quitar barreras facilita una mejor vigilancia y control informal de los vecinos y usuarios de los espacios públicos, al mismo tiempo que invitan a la convivencia y por ende a un mayor uso de dichos espacios por la diversidad social de vecinos y usuarios, promoviendo espacios más democraticos, y también lugares más vigilados por el aumento de gente en dichos espacios (“crawding out crime”). La tendencia a utilizar barreras y vallas para proteger y separar comunidades, puede tener el riesgo de generar comunidades excluyentes, tendentes a la homogeneización, y discriminatorias (Clarke, 2009), y por ende promotoras de inseguridad ciudadana. En general, los modelos de diseño urbanístico y de espacios públicos seguros en general muestran una excelentes resultados sobre todo cuando consiguen implicar a la comunidad (p.ej., ver Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio del Interior, y Fundación Paz Ciudadana, 2011)

- Una mejor reintegración del infractor y menor reincidencia. Uno de los principales objetivos de los métodos actuales se centran en evitar la reincidencia y en conseguir retirar al infractor del delito menor (lo que en inglés se denomina “diversion” o retirada del comportamiento delictivo), ya que parten del presupuesto de que la mayoría de los delitos mayores parten de una reincidencia que se va agravando. En este sentido, estrategias de prevención secundaria y terciaria y de desplazamiento del delito como son el del tratamiento inmediato (apoyo psicosocial del infractor y familia en su entorno natural), las técnicas cognitivo-conductuales, la justicia restaurativa, la acción directa en situaciones de crisis de agentes sociales, o el uso de orientadores, supervisores, o mentores, han mostrado cierto éxito en la reducción de encarcelaciones en Gran Bretaña, sobre todo aquellos métodos más proactivos con el infractor (Newburn y Souhami, 2005). Garrido, Anvela, y Sánchez-Meca (2006), en un meta-análisis de estudios experimentales y quasi-experimentales sobre la eficacia de tratamientos en jóvenes infractores institucionalizados, también encontraron que los métodos cognitivo-conductuales eran los más eficaces en prevenir la reincidencia. Los programas de tratamiento de agresores conyugales muestran más eficacia cuando se aplican por

períodos largos para cambiar las actitudes de los agresores y trabajan en combinación con el sistema penal (y cuando el sistema judicial realiza seguimientos e impone sanciones ante la falta de cumplimiento)(Krug y col., 2003).

- Mayor satisfacción de los agentes de policía. Durao (2009) encuentra en el cambio efectivo de cultura del agente de proximidad hacia una filosofía de trabajo más cercana al ciudadano, de una mayor protección de sus derechos, y una mejor respuesta a sus necesidades y problemas, y hacia un mayor reto y riqueza competencial en su desarrollo profesional una mayor satisfacción a lo largo del tiempo.
- Sobre el “policiamiento” comunitario, Kahn (2004) realizó una evaluación de la policía comunitaria comparándola con la tradicional en Sao Paulo (Brasil) y encontró que superaba significativamente en la satisfacción y la atención al ciudadano, mayor eficacia en el combate al crimen, más satisfactoria para la carrera policial, menos sujeta a la corrupción (aunque puntuaba más alta en peligrosidad y dureza en el trabajo). Tilley (2009) señala como mejores logros su capacidad para identificar prioridades comunitarias de una manera regular, como medio para ayudar a decidir las medidas a implantar, como lugar de comprensión de los problemas, como vehículo para dar confianza a la gente, y para mejorar la implicación entre policía y ciudadanos. En Inglaterra, Cooper, Anscombe, Avenell, McLean y Morris (2006) realizaron una evaluación nacional de los “Community Support Officers” (agentes comunitarios de apoyo) concluyendo que los más valorado de estos agentes es su accesibilidad para los miembros de la comunidad, que les permite abordar conjuntamente los problemas cotidianos que más molestan a los ciudadanos, y aprovechar la “inteligencia de la comunidad”. También muy valorado por la comunidad es el buen conocimiento y relación de estos agentes con los jóvenes, que les permite solucionar sus problemas de forma más consensuada. Para estos autores, unas buenas prácticas de estos agentes comunitarias pasan por definir y ajustar bien sus roles, que estén bien integrados no solo con la comunidad, también con el resto de los agentes de policía y sociales en el barrio como un equipo, se mantengan fijos en un área espacial para posibilitar la construcción de confianza y familiaridad con la comunidad, que puedan trabajar bien con los jóvenes de acuerdo a unas estrategias comunes con el resto de los profesionales, trabajan a pie pero también con reuniones y visitas, están accesibles al público a través de un número de contacto, mantienen una buena supervisión de apoyo, mantienen una buena comunicación con otros turnos y con otras áreas de la policía, no se les asigna un exceso de tareas no propias de sus roles, los cuáles se darán a conocer bien a la comunidad, mantienen una buena rendición de cuentas, cuentan con información de los servicios judiciales (por ejemplo, sobre las sanciones en beneficio de la comunidad), y todo ello les permite lograr una buena satisfacción laboral, ajustada a sus expectativas. De cualquier forma, a nivel nacional en el Reino Unido, después de diferentes evaluaciones positivas, la policía encuentra que una

década de implantación de la policía de barrio ha supuesto una mejora en la prevención del delito a través de la identificación precoz de factores de inseguridad y en la confianza y participación ciudadana. Por ello, el Reino Unido apuesta en sus estrategias de seguridad ciudadana por el desarrollo de un sistema de policía de barrio como base principal del trabajo en seguridad ciudadana. Las estrategias de mejora de la policía van en la línea de profundizar y generalizar este enfoque, en áreas como la mayor integración con la comunidad o liberando a los equipos de policía de barrio de otras dedicaciones (como el papeleo o trabajo de oficina) para mejorar la presencia y visibilidad en la comunidad. Una encuesta revela que el 92% de la población inglesa considera la implantación de la policía de barrio como una buena idea que debe de ser principal prioridad en el aprovechamiento de todo policía extra disponible, en especial en la visibilidad del policía (National Policing Improvement Agency, 2010b). Wells y Maguire (2009) concluyen en un estudio evaluativo de los progresos de los métodos comunitarios que la introducción de esta filosofía ha logrado un cambio cualitativo determinante en los departamentos de policía hacia una cultura policial más volcada a los ciudadanos y sus problemas, con importantes cambios también en la organización interna. Maguire y Gantley (2009) encontraron que la descentralización que supuso la implantación de la policía comunitaria en EEUU facilitó un mejor conocimiento mutuo de los agentes y de los ciudadanos del área asignado, un mejor control de esa área y conocimiento de sus problemas, una mayor rapidez para tomar decisiones sobre el terreno, unas soluciones más diversas y mejora adaptadas a los problemas concretos, y una mayor rendición de cuentas a la comunidad. Cordiner (2010) encuentra que la historia de la policía comunitaria es compleja en EEUU desde los años 70, y todavía se está desarrollando. En cambio, menciona varios estudios que muestran que la policía comunitaria, bien enfocada, es una de las herramientas más eficaces para la reducción del miedo al delito, sobre todo por factores como el aumento de contacto entre la policía y el público. Este contacto reduce el miedo bien directamente o bien porque mejoran la confianza ciudadana en la policía. La presencia personalizada que permite a los vecinos conocer e identificar al policía de su barrio o sector es un elemento fundamental en estos procesos. La presencia no tiene por qué ser continuamente física o visual, sino que los vecinos puedan percibir que pueden contactar con el agente que conocen, confían y saber que conoce sus problemas. La eficacia consiste en generar una “presencia sentida”. Aunque la presencia física tiene que existir. La capacidad para llegar personalmente a los ciudadanos parece ser uno de los principales elementos de la eficacia del patrullaje a pie. Otros componentes que reducen el miedo son más oportunidades percibidas de aportación de los ciudadanos, mayor intercambio de información entre el policía y el ciudadano, el partenariado entre policía y comunidad, la colaboración sistemática multi-institucional, y el patrullaje a pie. Todos estos factores tendrán un importante efecto en reducir el miedo y la inseguridad si el policía resuelve de

verdad los problemas y así es percibido por los ciudadanos (Cordner, 2010). La mejora del conocimiento y la confianza mutua con grupos diversos que muestran las prácticas comunitarias también tienen un efecto preventivo de reducción de los roces conflictos y brechas entre la policía y colectivos más susceptibles a la acción policial. Por ejemplo, la evidencia muestra que reducen el número de detenciones discriminatorias a inmigrantes, reducen recelos y malentendidos de las minorías en acciones policiales, y facilitan la gestión de las consecuencias en los casos de conflictos (Open Society Institute, 2009b). Hughes (2009), defendiendo el concepto de seguridad comunitario, encuentra en el Reino Unido una política de implantación parcial, contradictoria, e inclusive con riesgos a ser contraproducente. Mientras que la estrategia de “soberanía” del Estado subraya un mayor control central (“conducción”), lo combina con una difusión de la responsabilidad social en los servicios sobre el terreno (“remo”). En América Latina, donde la policía comunitaria también ha experimentado una importante acogida, los resultados de estudios evaluativos también muestran resultados similares a los países anglosajones. Aunque existen dificultades de evaluación, en los lugares donde se ha podido realizar evaluación comparativa por las cualidades y buena organización de la policía comunitaria (como en las ciudades de Bogotá, São Paulo, Belo Horizonte, y Villa Nueva, Guatemala), los resultados generales muestran cierta mejora en los indicadores de criminalidad, de percepción de la seguridad, y de confianza entre el policía y la comunidad. Esto es así sobre todo cuando el policía comunitario mantiene una relación intensa con la comunidad (Frühling, 2004b; León-Escribano, Martínez, y Sequeira, 2004).

- Sobre la organización interna, el esfuerzo por adaptarse a la diversidad social de las comunidades se corresponde con una mayor sensibilización y esfuerzo por darle más importancia y mejor trato a la diversidad interna cultural y de género de los propios cuerpos de policía (Madeira, 2008; León-Escribano, Martínez, y Sequeira, 2004). También debemos de hablar de una mayor horizontalización y descentralización de unos departamentos de policía tradicionalmente centralizados en exceso. Esto redunda en una gestión más adaptada a los problemas sobre el terreno, más eficiente, más agil y eficaz en las respuestas, y con una mayor capacidad para abordar los diferentes factores que afectan a un problema desde enfoques preventivos (Crawford, 2009).
- Sobre las redes de colaboración y partenariado, la coordinación inter-institucional junto con la participación ciudadana y gobernanza, propios de los métodos comunitarios, los resultados son concluyentes y prometedores en términos de eficacia eficiencia del trabajo de la policía (ya que es compartido con otras instituciones) y en implicación del resto de las partes en una prevención más eficaz (Gilling, 2005). Kelling (2005) señala que todas las iniciativas innovadoras, buenas ideas de éxito de la policía y de la seguridad ciudadana de las últimas décadas han incluido métodos inter-organizacionales. Los partenariados muestran un

mayor éxito en la prevención del delito cuando se les ha permitido descentralizar y organizar su trabajo a nivel local. El cuerpo de Policía de Gran Bretaña concluye, después de diferentes evaluaciones empíricas, que es innegable que la gestión inter-institucional a nivel de barrio funciona reduciendo el delito y mejorando la percepción de seguridad de los ciudadanos (National Policing Improvement Agency, 2010b). Guarriello (2007) muestra ejemplos de cómo el dialogo y la colaboración entre agentes sociales facilita el cambio no solo en la comunidad, también dentro de cada organización. La experiencia en varias ciudades de América Latina (de países como Brasil, Colombia, Guatemala, o El Salvador) de implantación de métodos de coaliciones de colaboración público-privada centrados en la comunidad han mostrado éxitos sin paliativos Vanderschueren, Marcus, Lunecke, y Buffat, 2004). Un ejemplo espectacular son las ciudades de Cali, Bogotá y Medellín en Colombia, que al implantar modelos de gobernanza y de colaboración más centrados en en ámbito local, han conseguido reducir la tasa de homicidios espectacularmente. En Medellín pasaron de 381 en 1991 a 29 en 2007. En Bogotá pasaron de un 80/100.000 h. en 1993 a un 22/100.000 en 2003 (Shaw, 2007; Sagant y Shaw, 2010). Crawford (2009) encuentra que los métodos comunitarios pueden tener un fortalecimiento de la eficacia colectiva y redes sociales, y de un capital social vinculante más que simplemente conector. Ejemplos de cómo un fuerte partenariado entre agencias de diferentes sectores (policía, juzgados, escuelas, centros de salud, servicios sociales) muestran un importante éxito en reducir la violencia de bandas juveniles en EEUU los encontramos en ciudades como Sacramento y Fresno, en California (Plant y Scott, 2009). Agranoff (2006) encuentra en las redes colaborativas una oportunidad para una gobernanza más descentralizada. Estudios sobre los equipos inter-organizacionales en otros campos, como las cadenas productivas ya han mostrado su alta eficacia, sobre todo en su relación con el usuario, cuando se mantiene la cohesión y la longevidad (Stock, 2006). Sobre el éxito de los enfoques de gobernanza comunitaria en la mejora de la seguridad ciudadana, Diamonds y Weiss (2009) citan los ejemplos de Anaheim (California) con sus equipos intersectoriales y sus consejos de distrito y su Academia de Liderazgo Comunitario; Irvin (Texas) y su Proceso del Plano Ejecutivo (“Executive Blueprint Process”) y plan estratégico participativo; la “Iniciativa de Barrio” de Wichita (Kansas) en la que en las mismas dependencias en cada barrio integran todo tipo de servicio, incluida la policía y los juzgados comunitarios, impulsando conjuntamente proyectos como los de cuidado ambiental comunitario del barrio; Longmont (Colorado) y su Objetivo Global de Área (“Longmont Area Comprehensive Goal); y Prince William County (Virginia). La participación ciudadana en la toma de decisión y gestión de la seguridad más descentralizada, y el fortalecimiento del capital social para la mejora de la capacidad comunitaria en la resolución inclusiva de conflictos está también mostrando unos resultados muy positivos. Mencionar como ejemplo el éxito de la experiencia de Rosario (Argentina) con programas

combinados de implicación ciudadana en la gestión descentralizada de los presupuestos de sus distritos y en la mediación social, que hace que esta ciudad tenga el índice de criminalidad más bajo de Argentina (Sagant y Shaw, 2008). Los sistemas participativos de evaluación y diagnóstico de la seguridad ciudadana, como son las auditorías sociales muestran importantes beneficios como son: Promueve compartir esfuerzos y recursos conjuntos para obtener una fotografía completa, facilita acuerdos y consensos, revela los complejos vínculos entre factores sociales, económicos, y de diferentes tipos en el desarrollo de la criminalidad, moviliza diferentes agencias en la prevención, promueve el partenariado y la implicación comunitaria, contribuyendo a una buena gobernanza, desarrolla capacidades, revela el carácter distintivo y poliédrico de los problemas, y ayuda a encontrar soluciones conjuntas, ofrece indicadores del trabajo bien hecho y el que necesitará mejoras, y en general, provee las bases para estrategias de prevención del delito y de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos (EFUS, 2007). Las auditorías sociales pueden incluir todo tipo de técnicas de investigación interventivas y participativas, como los presupuestos participativos, los jurados ciudadanos, o las actividades comunitarias, lo que permite llegar a todos los ciudadanos, y por ello pueden ser poderosos instrumentos de inclusión y empoderamiento de la diversidad social.

- Sobre las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs), por lo general muestran grandes posibilidades de cara al futuro, especialmente en cuanto a las oportunidades de participación ciudadana a todos los niveles. Las TICs y SGC informatizados están demostrando un gran nivel de simbiosis con los nuevos modelos comunitarios y de prevención situacional ya que permiten un gran intercambio de información entre la policía, otras áreas y agencias, y comunidades, un análisis conjunto y en profundidad del delito, un modelo centrado en la resolución de problemas, una liberación de recursos hacia el trabajo sobre el territorio, una gestión más ágil, y una mayor transparencia (Sniper y Kats, 2009). La cartografía delictiva también abre interesantísimas posibilidades de diagnóstico y prevención de los factores que causan, desencadenan, o influyen en el desarrollo de los patrones delictivos (Nyerges y Jankowski, 2010; Vozmediano y San Juán, 2006). La video-vigilancia están mostrando buenos resultados en ámbitos como la investigación judicial y obtención de pruebas para el juicio, la difusión de los beneficios sobre el lugar (ya que el infractor no percibe bien hasta dónde puede llegar una cámara), y algunos estudios no encuentran efectos de desplazamiento del delito (Ratcliffe, 2006). Sivarajasingam, Shepherd, y Matthews (2003) encontraron en algunos lugares concretos de Inglaterra un aumento en las detenciones por parte de la policía con el uso de las cámaras, sobre todo en el primer año. Otros estudios muestran cierta eficacia para reducir el miedo y por consiguiente incrementar el uso de los espacios por adultos y niños, un aumento en la confianza del policía en su trabajo, una reducción específica en los casos de los delitos patrimoniales, y una revitaliza-

ción de los comercios (Brown, 1995; Calvi, 2008; Cordner, 2010). Calvi (2008) encuentra una mayor utilidad en la información comunitaria (usos y desusos de espacios públicos, movilidad...), que los propios de lucha contra el crimen. La segunda generación “intelligence” de videovigilancia, con el uso de procedimientos de procesamiento de la información computarizados, son capaces de detectar ciertos tipos de infracciones, y reconocer caras en búsqueda y captura y seguir las automáticamente a través de las cámaras. Facilitan una monitorización menos tediosa, evitando problemas de atención y concenctración del agente (Surette, 2005).

- Diversos estudios (Cordner, 2010; Gibson, Zhao, Lovrich, y Gaffney, 2002; Xu, Fiedler, y Flaming, 2005) muestran evidencia de cómo factores sociales y comunitarios positivos, recursos informales, y componentes el capital social para la promoción de la seguridad, como el nivel de cohesión social, de integración social, las redes de apoyo interpersonal, o la eficacia comunitaria percibida, reducen el miedo y la inseguridad, aunque necesitamos estudios más rigurosos para sacar conclusiones contundentes (Taylor, 2002). A niveles generales la evidencia sugiere que el trabajo sobre estos factores positivos comunitarios sobre la promoción de la seguridad puede ser una estrategia más positiva que usarlos directamente en la prevención o lucha contra el delito, ya que la participación ciudadana directa sobre la inseguridad puede crear más sensibilidad a los riesgos de delito, y por ello un mayor miedo (Cordner, 2010). Dicho de otra forma, la participación comunitaria directa sobre el delito puede hacer este más saliente y prioritario para la comunidad, pudiendo aumentar la preocupación y la percepción de inseguridad. Skolnick y Bayley (1988), en una evaluación de las primeras experiencias de policía comunitario en 6 ciudades de EEUU, encontraron que eran la tendencia de innovación del futuro, por 4 cualidades: la reciprocidad entre la policía y la comunidad, la descentralización de las órdenes por sectores geográficos, la reorientación en los métodos de patrullamiento, y los nuevos papeles de agentes civiles (“civilianization”).
- Sobre la tendencia a utilizar agentes sociales o civiles no policiales en el ámbito de la seguridad ciudadana, el estudio evaluativo de King (2009) muestra por lo general resultados muy positivos tanto en su capacidad para apoyar un trabajo preventivo y comunitario de la policía como en su ahorro de recursos (en el caso en que los agentes civiles son voluntarios o paraprofesionales). También, Gray (2006), en un estudio internacional, encuentra en casi todos los casos una reducción del delito, una mejora en la relación de la comunidad con la policía, una mayor resolución de conflictos, mejora en la percepción de seguridad, mejor diagnóstico de los problemas y creatividad en las soluciones, más cohesión comunitaria y más confianza entre los vecinos. Para ello la visibilidad de estos agentes se hace fundamental, junto con una buena coordinación y definición de sus roles, para fortalecer su legitimización, puntos más débiles a la hora de implantar estas nuevas figuras. Su principal limitación de estas figuras deseables

y de alto “enganche” vocacional, de acuerdo a esta autora, es su financiación.

Sobre los métodos preventivos que se centran en las causas de los problemas, las experiencias tienden a centrarse en la “gestión de riesgos”, y en la gestión local y comunitaria, con positivos resultados generales (International Centre for the Prevention of Crime y UNODC, 2010; Sagant y Shaw, 2010). El diagnóstico de la ONU sobre programas preventivos comunitarios basados en la participación ciudadana abordando factores sociales relacionados con la pobreza y la marginación en barrios críticos, vulnerables, o excluidos muestra importantes resultados en la reducción del delito y la violencia, identificando estrategias y métodos que abordan las causas de la inseguridad en el contexto del barrio (ONU- Hábitat y Universidad Alberto Hurtado, 2010). Las prácticas de intervención temprana socioeducativa basadas en los modelos evolutivos y de desarrollo de la conducta delictiva en países como EEUU, Holanda, Reino Unido, Canadá, Suiza, Alemania y República Checa, que trabajan aspectos como la autoestima, las habilidades frente a la vida y sociales, un ocio alternativo.. están mostrando buenos resultados. Hay que mantener la cautela de la escasa información sobre su aplicación en países de otros continentes y de nuevo sobre el riesgo de estigmatización cuando las medidas son focalizadas (por ejemplo, en familias multiproblema o desestructuradas). Algunos de estos programas tienen también el objetivo de prevenir los efectos perjudiciales (como también la estigmatización) de la institucionalización de menores en riesgo, manteniéndolos en sus familias. Para prevenir la estigmatización de estas familias, en países como EEUU se están desarrollando también estrategias centradas en la integración de la familia en la comunidad. En el Reino Unido, un programa preventivo como el “Youth Inclusion Programme”, con actividades multinivel que abordan diferentes ámbitos individuales, familiares, y escolares de los jóvenes en riesgo, consiguió reducir en un 65% los arrestos de jóvenes, un 27% de jóvenes excluidos de sus escuelas, y un 16% de reducción del delito general en los barrios donde actuó. El Programa costó por cada barrio lo mismo que cuesta un infractor a través del sistema judicial por una sola infracción (Waller, 2006). Similares resultados fueron obtenidos con programas preventivos de trabajo directo con las familias de menores en riesgo, como los “blueprints” de EEUU, exportados también a Inglaterra y Países Bajos, o el Child Parent Centre en Chicago. En este último caso el programa contribuyó en un 32% de reducción de arrestos juveniles. Cuando se calculan costes y beneficios (incluyendo los beneficios de ahorro de costes adicionales en caso de no prevenir el delito) de estos programas, los resultados son muy llamativos. En el caso del programa de Chicago se ha calculado un beneficio neto de 26 millones de dólares por el trabajo con 1000 niños (Waller, 2006). También, la Unidad de Exclusión Social de Reino Unido, que aborda la prevención primaria multicausal, consiguió un 33% de reducción del abandono de escuela, un 66% de reducción de personas sin hogar. Sobre los sin-hogar (“homeless”), uno de los principales grupos de vulnerabilidad en contextos urbanos, un estudio en Los Ángeles mostró que las medidas residenciales activas conseguían reducir los gastos de atención a los sin-hogar (incluyendo gastos sanitarios) a más de un 75% (de 2897 a 605 dólares) (Los Angeles Homeless Services, 2009). Waller (2006) concluyen que los

programas de prevención con niños y jóvenes en riesgo no solo son eficaces en la reducción del crimen sino que son tremadamente eficientes en comparación con los métodos judiciales tradicionales.

Recogiendo la creciente sensibilización sobre la importancia de desarrollar medidas y estrategias de prevención del delito, las Naciones Unidas aprobaron en 2002 una Directrices para la Prevención del Delito (Resolución del Consejo Económico y Social 2002/13), en el que resaltan la necesidad de incluir en las medidas preventivas principios como: fuerte liderazgo de los gobiernos en la prevención, desarrollo socio-económico inclusivo, partenairado y colaboración inter-institucional, sostenibilidad y rendición de cuentas, protección de los derechos humanos, y las normas democráticas, interdependencia, diferenciación (International Centre for the Prevention of Crime y UNODC, 2010). Estos principios deben, de acuerdo a estas Directrices, desarrollarse con medidas que impliquen a la comunidad con la colaboración inter-institucional, compartiendo la información para abordar y anticiparse y abordar conjuntamente las causas de delito en particular a nivel local (Artículo 22a). La propia ONU ha elaborado herramientas para la gestión y evaluación de la prevención de la criminalidad, pensadas sobre todo para su utilización por parte de autoridades locales. El Plan estratégico de prevención del delito y la violencia del programa ONU-Hábitat también subraya la importancia de fortalecer las capacidades de los gobiernos locales. Todo ello refleja un creciente interés sobre la eficacia de centrarse en el trabajo inter-sectorial sobre el terreno a nivel local y comunitaria en la prevención del crimen. Este énfasis por una prevención coordinada parece estar cuajando en todos los continentes, implantando programas amplios preventivos integrales de un impacto significativo en países como Sudafrica, Marruecos, Argelia, Túnez, Indonesia, Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Uruguay, Brasil, República Dominicana.... Shaw (2009) se muestra moderadamente positiva en lo que han traído las políticas preventivas de prácticas más sistemáticas, de mayor organización intersectorial, y de una mayor conciencia de abordar factores sociales causales, no solo en países occidentales sino en todo el Mundo. Ante el frecuente mensaje fatalista de que “nada vale”, la eficacia que muestran programas preventivos de intenso trabajo psicológico con agresores conjugales (Prieto, 2008) o de psicología educacional para la prevención del comportamiento antisocial (Justicia, Benítez, Fernández, Fernández, y Pechardo, 2008) nos transmite un mensaje que es posible atajar la violencia con la detección e intervención precoz. Lunecke y Vanderschueren (2004), en su estudio internacional sobre buenas prácticas preventivas, concluyen que aquellas más eficaces son las que se centran en reducir factores de riesgo en las edades con más potencial para desarrollar conducta delincuente (la adolescencia), y en desarrollar las cualidades de los jóvenes en su entorno familiar y comunitario. Programas para “enganchar” a los jóvenes en las actividades y decisiones de la comunidad, para fortalecer su compromiso y vínculo con la comunidad, para ayudar a los padres a resolver conflictos familiares, y la recreación o generación para los adolescentes son actividades que han mostrado a largo plazo ser las más efectivas. En el caso de las bandas (“gangas” o “pandillas”) juveniles violentas, estos autores encuentran que frente al fracaso de las medi-

das represivas, limitantes, o estigmatizadoras de las actividades de los jóvenes, programas que han sido más eficaces en EEUU y América Latina pasan por movilizar a todas las partes, con una fuerte presencia de la sociedad civil y las autoridades locales, con actores intermediarios y personal especializado que se vinculen con las pandillas, metodologías rigurosas, facilitación de oportunidades de trabajo y de espacios de actividades juveniles que les vinculen e inserten en la comunidad y, sobre todo, facilitarles la posibilidad de construir una perspectiva, proyecto y sentido de vida.

- Sobre la justicia comunitaria, Henry y Kralstein (2011) realizan un estudio en profundidad sobre el impacto de los Juzgados Comunitarios en EEUU, con resultados muy positivos en términos de reducción de la delincuencia, la reincidencia, y mejora del sentimiento de seguridad en el barrio, implicación ciudadana, y liberación de la carga judicial habitual de los juzgados ordinarios. Katz y Bonham (2003) señalan una serie de beneficios de las sanciones comunitarias frente a la encarcelación: Mejoran la eficiencia y ahoran recursos, alivian el hacinamiento de las cárceles, ofrecen una vía realista de rehabilitación de los infractores; apoyan la supervisión de los infractores; ofrecen a los juzgados una gama de opciones más amplia que mejor se adapten a la eficacia en cada caso, y reducen las complicaciones a las que se enfrentan los policías en el día a día al incorporarse la ayuda de agentes de otras áreas, trabajar diferentes factores que afectan al problema, aumentar la capacidad de toma de decisión profesional del policía, y reducir el tiempo y los problemas relacionados con las tareas de detención del infractor, muchas veces de forma reiterada (y reducir el efecto de “puertas giratorias” en los juzgados) . A esto hay que añadir la mayor satisfacción de la comunidad y las víctimas, mayor capacidad de reinserción del infractor y de prevención de la reincidencia, una mejora en la relación y confianza mutua entre el policía y los ciudadanos, y un aumento en la colaboración entre los servicios judiciales, policiales, educativos, sociales, y de salud. La participación ciudadana en los Jurados Vecinales o Paneles Comunitarios es una experiencia muy satisfactoria, que permite al participante aportar al bienestar de la comunidad y al barrio crecer en una cultura de justicia. La justicia comunitaria busca también utilizar la comunidad como herramienta para un proceso público de reconocimiento, confesión, expiación, y compromiso de enmienda del infractor. Se puede aducir que puede ir contra el derecho de intimidad y confidencialidad de infractor y víctima, pero estos procesos son voluntarios para cada parte, pudiendo siempre optar por la justicia ordinaria. Por otra parte, la expiación pública del infractor es parte de la penitencia y restauración de la justicia hacia la comunidad que ha dañado. Es también una herramienta poderosa para el perdón de la comunidad, la víctima, y el propio infractor, y su reinserción y reaceptación en la comunidad. En un análisis exhaustivo de estudios evaluativos sobre sanciones en beneficio a la comunidad en EEUU y Reino Unido, Davis, Rubin, Rabinovich, Kilmer, y Heaton (2008) encontraron los más efectivas en reducir la reincidencia aquellos

que combinan actividades cognitivo-conductuales y comunitarios. San Juan, Ocáriz, y De la Cuesta (2007) encontraron en el País Vasco (España) que las medidas de “medio abierto” y en beneficio de la comunidad reducían la reincidencia sobre todo de aquellos infringiendo por primera vez.

- La evidencia de los estudios, preliminares en la mayoría de ellos, de justicia restaurativa muestra una mejora en reducir la reincidencia cuando el infractor acepta participar en el proceso, una mayor satisfacción de todas las partes, una mayor percepción de justicia en los resultados finales, con reducción de los miedos en la víctima, y mejora en las condiciones psicológicas del infractor (autoestima, compromiso, responsabilidad, auto-aceptación), una reducción de costes judiciales, una mayor eficacia judicial cuando hay una buena coordinación inter-institucional, un mejor clima de seguridad e implicación ciudadana en la comunidad (United Nations Office of Drugs and Crime, 2006). Los proyectos piloto de justicia restaurativa con componentes comunitarios en ciudades de Brasil como Porto Alegre muestran beneficios como: Fortalecimiento de la red de partenariado y de las competencias de los profesionales de atención a los menores infractores, una mayor implicación de la comunidad con la policía en la prevención del delito entre los menores, y un avance en la sociedad democrática (Gershenson y col., 2008). En Inglaterra, el papel de la policía en proyectos piloto de justicia restaurativa logran implicar a la comunidad en la resolución de los problemas y conflictos vecinales (Wachtel, 2009). Shapland (2011) encuentra un balance positivo de la justicia comunitaria y restaurativa en la moderada reducción de la reincidencia en delitos pequeños, y en términos de conseguir mover el centro de gravedad de la justicia más hacia la sociedad. Como limitación encuentra que las resistencias del Estado a soltar lastre convierten hace que este movimiento movimiento sea muchas veces meramente geográfico hacia lo local, sin que haya un movimiento institucional real.
- En relación a la diversidad social, no cabe duda que los métodos comunitarios se ajustan mejor a las necesidades, problemas, y recursos de la heterogeneidad de nuestra sociedad. El servicio a todos los ciudadanos (y no solo el trato con los infractores y víctimas) supone una mejor respuesta ante sus problemas. También, las políticas centradas en las minorías están dando mejores resultados a largo plazo. Por ejemplo, estrategias de relación estrecha y de mejora de la confianza mutua de la policía con las comunidades gitanas rumanas y sinti y con asociaciones que representan a estas comunidades, o de una mayor confluencia internacional entre métodos y criterios de trabajo con ellas están dando buenos resultados en Europa (OSCE, 2010). Experiencias en comunidades indígenas de participación desde sus perspectivas culturales y de patrullaje organizado por los grupos indígenas en países como Australia y Canadá muestran buenos resultados (Capobianco, Shaw, y Sagant, 2009; Hughes, 2009; Sagant, Capobianco, Virginy, y col., 2008). La implicación de la diversidad de colectivos de la comu-

nidad en la planificación de las acciones a realizar ante la previsión de grandes eventos multitudinarios es otro ejemplo de prevención de problemas, conflictos, y revueltas. El Departamento de Justicia de EEUU (2000) cita ejemplos de éxito (en ciudades como Belmar, Atalnta, Daytona Beach, Galveston, Grand Strand, Quincy, Philadelphia, y Virginia Beach) de participación ciudadana y de coordinación con organizaciones públicas y privadas afectadas o interesadas en un gran evento como fórmulas preventivas y de capacidad de maniobra ante reacciones inesperadas de grupos en dichos eventos. La participación cultural de los jóvenes es también una estrategia potente preventiva. Un claro ejemplo lo tenemos en los programas de escuelas musicales en los barrios pobres de Brasil (Platt y Neate, 2008). Shaw (2007), después de un análisis evaluativo de prácticas preventivas de la delincuencia y bandas violentas juveniles en todo el Mundo, concluye que las que funcionan son las que lo abordan como un problema de salud pública desde enfoques participativos, inclusivos, y basados en una serie de intervenciones cuidadosamente equilibradas e integradas pensadas en el medio y largo plazo. Deben de centrarse en respuestas locales desde el profundo análisis del contexto local, y diseñadas a medida de ese contexto, abordando los condicionales y oportunidades sociales y económicas para los jóvenes.

Por otro lado, las limitaciones en la práctica de estos métodos que muestran los resultados de nuestro estudio y otros estudios (Barchechat y Sansfaçon, 2003; Crawford, 1999, 2009; Maguire y Wells, 2009; Newburn y Souhami, 2005; Skolnick y Bayley, 1988, Tilley, 2009) se pueden agrupar en dos tipos generales de limitaciones: por un lado sobre las carencias y limitaciones propias de estas prácticas, y por otro lado por las insuficiencias de los estudios evaluativos. Las limitaciones más comunes encontradas por estos estudios se centran en puntos como:

- No hay fuerte evidencia de que logre enganchar a las grupos, colectivos, y comunidades con más dificultades de seguridad ciudadana; Los programas de “policiamiento comunitario” de ciudades de Brasil como Sao Paulo, Rio de Janeiro o Belo Horizonte, aunque han mejorado la confianza con la población donde se instauran, todavía es pronto para saber su impacto en los objetivos que se propone de reducción del miedo por parte de la comuinidad, o en el cambio cultural dentro de sus cuerpos policiales para evitar el abuso policial (Vanderschueren, Marcus, Lunecke, y Buffat, 2004).
- No queda claro que reduzcan el delito grave. Varios estudios evaluativos de la aplicación de los enfoques de las “ventanas rotas” no muestran una relación significativa entre reducción del delito menor y reducción del crimen mayor (Harcourt y Ludwig, 2006). Más bien habría que decir que no hay una relación recíproca entre ambos niveles de gravedad del delito: No todo delito menor está condenado a una escalada a crímenes mayores, pero la mayoría de los crímenes mayores procede de una escalada de delitos menores por impunidad.
- Se requiere una mayor evidencia de que la policía comunitaria suponga directa-

mente una mejora en la eficiencia y reducción de efectivos a largo plazo. Aunque en países de Europa con prácticas más comunitarias (como Alemania y Holanda) hay menos efectivos por habitante y menor crimen que en países con prácticas más reactivas (como Portugal o España), la relación no parece lineal, ni los motivos bien estudiados. Aunque para algunos autores (Veloso y Guimaraes, 2008; Vanderschueren, Marcus, Lunecke y Buffat, 2004) las nuevas tendencias preventivas muestran una mayor eficiencia en costes, parece depender no tanto del modelo, sino de cómo se planifica y gestiona, y del nivel de implicación personal de los mandos y agentes policiales en los nuevos modelos, habiendo grandes diferencias entre países y ciudades;

- No queda claro que no criminalicen a grupos de riesgo sobre los que se centran. En particular, los métodos de prevención situacional son los más criticados en este sentido.
- La necesaria formación adicional que requiere una aumentada exigencia al agente del trabajo comunitario y preventivo muchas veces no se acompaña a la puesta en marcha de estas prácticas. Esto se señala como uno de los más importantes elementos de fracaso de estos modelos (Sagant y Shaw, 2010).
- Sobre los métodos de prevención situacional, no queda claro que centrarse en los factores inmediatos del comportamiento infractor, dejando a un lado las causas más profundas, tenga un efecto importante y definitivo en la reducción del delito. Por ejemplo, los estudios sobre desplazamiento del delito en la intervención sobre puntos negros muestra que el desplazamiento espacial es el que muestra una frecuencia más baja y el temporal el más alta (Guerette, 2009). Además, el desplazamiento temporal se refiere comúnmente a cambio en la hora del día o en el día de la semana, sin que conozcamos bien si hay desplazamiento a largo plazo. Nuestro estudio observacional en el Distrito Centro de Madrid sobre acciones situacionales como dispositivos u operativos intensos presenciales de policía o la colocación de videocámaras muestran un efecto temporal. Cuando desaparece el dispositivo vuelve poco a poco el mismo tipo de delincuencia, inclusive a veces cambiando el infractor. De hecho, nuestro estudio identificó ciertos puntos negros que atraen ciertos tipos de delincuencia recurrentemente a través de largos períodos de tiempo (hemos constatado períodos de más de 30 años en esquinas del centro de Madrid), intermitentemente entre períodos de más tranquilidad por la energética acción policial sobre esos puntos. Cambia el tipo de infractor y de víctima (por ejemplo, en venta de drogas, el perfil del infractor pasó en un punto de drogodependientes nativos, a grupos jóvenes de un país, a bandas organizadas de otro origen), pero no cambia el lugar y el tipo de delito. Los puntos negros parecen mostrar una serie de características que les hace ser muy refractarios a una estrategia meramente situacional sobre el lugar.
- Sobre los métodos centrados en el problema, Wells (2009b) en una evaluación en diferentes lugares de EEUU, encuentra limitaciones sobre todo en las dificul-

tades de conocer bien el procedimiento en su totalidad. Las más habituales son: Escasa aplicación sistemática de resolución de problemas, dejando a un lado factores importantes en el desarrollo del problema y su relación con él; Identificación y análisis del problema superficial basado en información parcial o de fuentes de información reducidas; Dificultad para enlazar análisis de problema con soluciones; Tendencia a marginar el método como alternativo al tradicional cuando se crean unidades especializadas en resolución de problemas; Dificultades para extender el método a todos los efectivos cuando se busca que el método sea generalista (para todos); Escasa evaluación rigurosa y sistemática de los resultados; Escasa capacidad de implicación de la comunidad o de otras agencias en el proceso de identificación, análisis, definición, y resolución del problema; Dificultades para descentralizar la toma de decisión (más en el modelo generalista que en el especialista). Wells acaba concluyendo que el intento de estos métodos de pasar de enfocarse en los medios a enfocarse en los resultados (de fijarse en lo que hace el policía a fijarse en lo que logra) todavía tiene un camino importante que recorrer. En la mayoría de los casos estudiados el método tradicional seguía siendo el imperante. En cambio, Wells encuentra numerosos ejemplos de creatividad e innovación que si renunciar al método, procurar superar los problemas. El autor no realiza una crítica a la teoría del modelo, más bien cree que hay que mejorar la aplicación del método: mejor supervisión, mejor entrenamiento, disponibilidad de algún experto que oriente mejor a los policías; y tal vez un menor nivel de expectativa de que el agente comunitario sea capaz de abordar por si solo toda la amplitud del problema (pudiéndose quedar en los factores más inmediatos y dejando los más lejanos para otros).

- Sobre el enfoque comunitario, mientras que la mayoría de los autores señalan un avance global positivo en los métodos de la policía, varios estudios evaluativos en países como EEUU o Inglaterra muestran resultados desiguales en los diferentes lugares donde se ha instaurado (Clements, 2008; Reiner, 1992). La gran variedad de prácticas de policía comunitaria en EEUU puede trasladar un mensaje de ambigüedad y escaso sistema metódico del papel del agente comunitario a los ciudadanos. Esto puede reflejar carencias o dificultades en la implantación en el policía de base de una filosofía y principios que son claros y sólidos. Carencias que, no solo en EEUU, tienen que ver con una insuficiente formación, pero sobre todo con la gran dificultad en cambiar una cultura tradicional del policía que sigue entendiendo negativamente los enfoques comunitarios como “suave con el delito”. Otras limitaciones relacionadas con ello tienen que ver con una tendencia a realizar cambios superficiales, o de acciones o experiencias muy concretas y parciales, pero que sirven de escaparate más que de cambio real y profundo. También existe una tendencia en este país por utilizar el término policía comunitaria como “cajón de sastre” e incluir dentro de él otros enfoques, como el de la “policía de la calidad de vida”, la “tolerancia cero” o algunas prácticas de

prevención situacional. Algunas de las prácticas que emanan de estos enfoques son difíciles de conciliar con los principios y métodos de la policía comunitaria, muy centrada en la resolución de problemas y en la evaluación y análisis de las evidencias. Y estas evidencias señalan que la incorporación de algunas de estas prácticas parece perjudicar la efectividad de los métodos comunitarios en la prevención del delito (Maguire and Wells, 2009). Otra limitación encontrada tiene que ver con la capacidad para combinar adecuadamente en la práctica los marcos básicos de policía comunitaria en los que se centran en EEUU (resolución de problemas, participación comunitaria y cambio organizacional).

Hughes (2009) subraya la gran dificultad en pasar de la teoría a la práctica, y las enormes limitaciones que se observan a la hora de implicar a la comunidad en su globalidad. Este autor advierte que no existen buenos estudios que muestren algún caso que con certeza haya conseguido llegar a toda la comunidad, sin haber dejado atrás, olvidado, o excluido algún grupo. De hecho, de acuerdo a este autor, la ambigüedad práctica del concepto de comunidad hace que cada institución lo entienda a su propia manera e interés, proclamando que realiza intervención comunitaria, sin una clara evidencia de ello (Hughes, 2009). Cardarelli, McDevitt,y Baum (1998) encontraron que la principal limitación de la policía comunitaria son las resistencias a su implantación causadas por viejas culturas y estructuras de seguridad como por ejemplo los recebos de los mandos policiales a perder autoridad, las dificultades de comunidades a ver la utilidad de un apoyo formal a su sistema informal de control social, la voluntad política, la capacidad de los agentes de policía de estudiar y adaptarse a las necesidades diferenciales en la comunidad, las dificultades por establecer estructuras claras y formales de relación con la comunidad, las insuficiencias en la formación policial en este perfil, las dificultades porque el agente comunitario pueda centrarse en su función, y la necesidad de cambios estructurales para una mayor descentralización para que esto sea posible. Similarmente, Clements (2008) señala como principales limitaciones de la policía comunitaria la resistencia de mandos y agentes con culturas reactivas, la escasa visibilidad de los resultados, normalmente de largo plazo, lejos del tradicional éxito policial deteniendo a los delincuentes, y dificultades en el partenariado con la comunidad y con otras instituciones. También el mismo autor encuentra riesgos organizacionales en los que caen enfoques como ser demasiados ambiciosos, no contar con el interés de los mandos medios, presencias de sabotajes estratégicos no claramente visibles, una sobre- o infra-gestión del método, y los vaivenes de los cambios que ocurren en toda organización. La evaluación nacional en Inglaterra de Cooper, Anscombe, Avenell, McLean y Morris (2006) sobre los “Community Support Officers” (agentes comunitarios de apoyo) señala como limitación importante que una proporción significativa de agentes lo ven como un paso intermedio para promover a otros tipos de policía, lo que dificulta que se queden lo suficiente en un lugar para llegar a integrarse adecuadamente. También, con demasiada frecuencia los mandos les piden realizar además otras funciones, lo que les limita para centrarse en su trabajo. Estos autores señalan la importancia de que el agente de policía comunitaria trabaje con apoyo mutuo

con otros agentes sociales para abordar los problemas del barrio. El estudio de Maguire y Wells (2009) sobre los resultados de 30 años de implantación en EEUU concluye sintéticamente que sus principales limitaciones obedecen a las grandes resistencias hacia el cambio de una cultura policial tradicional en la que el instinto del castigo está muy enraizado. A pesar de que la evidencia muestra una mayor efectividad de los métodos comunitarios en comparación con los tradicionales y reactivos, muchos policías prefieren el concepto del arresto y detención del delincuente como objetivo principal de su trabajo, aunque suponga una menor efectividad. La actitud de que el “policial auténtico” se dedica a “detener al malo”, que los métodos comunitarios son “suaves con el delito” se puede encontrar en casi todas las policías. Los cuerpos de policía así se resisten a la fuerza de la evidencia a favor de Los métodos comunitarios y de resolución de problemas se encuentran muchas veces en el medio entre la aceptación entusiasta y la apatía por el cambio o el claro rechazo. Como resultado, muchos cambios son poco profundos, encontrándose en una parte de la ciudad, en parte del tiempo, por una parte de la policía, en una parte de los delitos. Así, no es fácil encontrar una agencia de policía que pueda presumir de haber implantado el enfoque comunitario de forma general en todos sus niveles, tal y como el método más aconseja. La escasa definición de los métodos comunitarios han permitido adaptar el enfoque a cada lugar, pero al mismo tiempo provocan muchas ambigüedades en el trabajo sobre el terreno. Esto finalmente se puede traducir en una policía comunitaria que se queda en el mero simbolismo y fachada de cara a la opinión pública y los ciudadanos, sin que haya cambios institucionales de calado. Se observa a veces que se practican los nuevos métodos “como un viejo vino en una nueva botella” Mientras que el enfoque ha logrado importantes cambios internos de la policía, no ha conseguido llegar plenamente al trabajo de base con la comunidad. Para ello todavía hay un camino largo que recorrer, que pasa por profesionalizar más la formación del policía, con programas universitarios científicos y profundos (Maguire y Wells, 2009). Frühling (2004b) también saca conclusiones similares en base a estudios comparativos en América Latina (en países como Colombia, Brasil, y Guatemala). Encuentra que se hace necesario mejorar la concreción de la planificación y definición del trabajo del policía comunitario y la colaboración con otros agentes e instituciones locales, junto con un cambio en la cultura policial. La experiencia en Guatelama muestra como limitaciones más importantes para la implantación de la policía comunitaria las resistencias al cambio de la vieja cultural policial, y las dificultades de organización comunitaria (León-Escribano, Martínez, y Sequeira, 2004).

- En muchos casos los principios y objetivos de los enfoques comunitarios y situacionales no se ven claramente plasmados en la práctica. No queda clara por ello la operatividad o viabilidad de los planteamientos. Los estudios evaluativos adolecen de importantes limitaciones, relacionados principalmente con la validez externa de los resultados de la evaluación. Esto es debido al carácter local o temporal de la mayoría de los proyectos. Efectivamente estos enfoques son muchas veces experiencias temporales en lugares muy concretos, por lo que no es fácil

poder conocer si estos resultados son transferibles a otros lugares. Con el desarrollo y sistematización de los métodos muchas de las dudas mencionadas arriba podrán ser aclaradas. La temporalidad y falta de continuidad de los enfoques comunitarios, cuya teoría indica que los resultados se logran a largo plazo, también limita mucho nuestro conocimiento sobre su eficacia. Una razón de esta falta de continuidad es la impaciencia de mandos, políticos, y ciudadanos, que buscan resultados rápidos a problemas urgentes. La cultura tradicional de respuesta rápida a los problemas emergentes está detrás de esta incapacidad para mantener los métodos. Por ejemplo, los buenos resultados de los métodos comunitarios que se empezaron a implantar tanto en favelas como en barrios acomodados de Rio de Janeiro se vieron truncados con el cambio de gobierno, que encontró que la policía comunitaria era una vigilancia para élites, y poco útil para actuar en las favelas (Kahn, 1999). Maguire y Gantley (2009a) encuentran que muchos departamentos de policía en EEUU tienen problemas transmitiendo la justa autonomía y descentralización de la toma de decisión a sus agentes. Esto es debido principalmente cuando hay escasa definición y guía sobre los niveles de decisión que toca a cada nivel de trabajo, y cuando la supervisión no está ajustada adecuadamente (unas veces por exceso y otras por defecto). Wells (2009c) añade que los métodos de evaluación del desempeño del policía todavía tiene un camino largo que recorrer, y adolece de las mismas limitaciones que la práctica del agente comunitario. La evaluación precisa de un cambio estructural de los departamentos de policía que tarda en conseguirse. Sobre el debate de los modelos especializados frente a los modelos generalistas, Maguire y Gantley (2009b) encontraron resultados muy desiguales, aunque más a favor de los modelos generalistas. Los modelos especializados tendían a fracturar la organización de los servicios y los recursos, con una menor profundidad y eficacia y mayor aislamiento del trabajo del agente comunitario, por parte de las viejas unidades a despreciar o percibir inequidad con relación a los agentes comunitarios, o a desentenderse del trato con los ciudadanos, porque “eso ya lo llevan los agentes comunitarios. También encontraron de los mandos cierta tendencia a sacar a los agentes comunitarios de sus cometidos para meterlos en tareas de respuesta o de emergencias y dificultades por ajustar el adecuado nivel de supervisión específico comparado con el resto. En general encontraron severas limitaciones para evaluar sus resultados. Y sobre los motivos de implantar una unidad especializada sobre un sistema general, encontraron motivos de tipo “simbólico”, es decir, de poder presentar a la opinión pública y a los ciudadanos que la policía se preocupa por la comunidad. Sobre los modelos generalistas, las principales limitaciones encontradas tenía que ver con la escasa definición concreta de los métodos de trabajo sobre el terreno, el escaso entrenamiento y guía, y la resistencia de mandos y agentes a un cambio profundo de la estructura (Maguire y Gantley, 2009b). En Brasil, Da Silva (2008) encuentra que está suponiendo una gran limitación en la tendencia en este país de tener unidades de policía comunitaria aisladas, y un error preten-

der no ampliar el enfoque a toda la organización de policía. Otra limitación es la pretensión de la policía comunitaria de que creer que la interacción con la comunidad se logra con el esfuerzo aislado de la policía, lo que sucede en Brasil, de acuerdo a este autor. Almeida, Teixeira, y de Silva (2006) centran las limitaciones de la participación comunitaria en los temores y desconfianza de los ciudadanos sobre los abusos policiales venidos de otros tiempos, en el reto de mantener un equilibrio entre “amistad” y “autoridad”, y el temor a una mayor corrupción al acercarse más a la comunidad. De acuerdo a estos autores, estas limitaciones se pueden superar con mejores procedimientos de control social y de rendición de cuentas. En Portugal, Durao (2009) también encuentra importantes tensiones entre la cultura y visión democrática de los agentes de policía de proximidad y la cultura y actitudes del policía tradicional más represivo. En los Países Bajos, algunos análisis críticos ponen en duda los éxitos de los programas basados en las nuevas tendencias. Van Swaanningen (2007) encuentra que los esfuerzos de implantación de policía de barrio se han visto frenados por un esfuerzo renovado en prácticas de policía como guardianes que procuran el aislamiento y alejamiento de los “elementos indeseables”. Los programas de mediación e implicación comunitaria no se financian suficientemente, por lo que hasta la fecha las buenas prácticas en esta línea son aisladas. Las prácticas de justicia restaurativa, aunque proliferando, no son suficientemente estructurados y sistematizado para llegar con eficacia a todos. En general, la tendencia sigue siendo la de presentar una seguridad basada en una batalla entre el buen ciudadano y los colectivos que no cumplen las leyes (prostitutas, drogadictos, jóvenes de riesgo...), lo que preserva la fragmentación, segregación y marginación social, y por consecuencia, la inseguridad ciudadana a medio y largo plazo.

- La participación ciudadana y comunitaria se suele ver limitada por una larga serie de factores una vez que un departamento de policía decide lanzarse a políticas proactivas de participación. Hughes (200) encuentra que Talón de Aquiles de las nuevas prácticas en seguridad comunitaria es conseguir un liderazgo o implicación real de la comunidad en su conjunto. Well (2009), en un análisis en diferentes departamentos de policía de EEUU, identifica una serie de factores que están detrás de una limitada participación como: La poca cultura de participación, la escasa capacidad de los gestores por llegar a todos los ciudadanos, especialmente a aquellos que más lo necesitan (que se resisten a participar por poca motivación o por desconfianza hacia la policía), el escaso interés por colaborar de los propios agentes de policía o de otras agencias, o los conflictos internos de los agentes y departamentos de la policía sobre su papel en relación a la participación con los ciudadanos. La tendencia a que sean los mismos los que participen, y que se quemén por desmotivación, falta de reconocimiento o esfuerzo, o el riesgo de que los gestores de seguridad ciudadana los consideren representantes de toda la comunidad es también habitual en lugares en los que

los responsables de la seguridad ciudadana muestra buenas intenciones para mejorar la participación ciudadana pero no existe un buen sistema de gestión de la participación (#). Las resistencias de la policía a trabajar no solo para sino con los ciudadanos puede ser también un factor determinante. King (2009) encuentra como principal elemento negativo del uso de agentes civiles o voluntarios por parte de la policía el rechazo de estos a compartir el trabajo con personas externas al cuerpo. La importante experiencia de uso de grupos voluntarios en funciones como el patrullaje puede tener buenos resultados siempre y cuando estén guiados, formados, y monitorizados por la policía, no perciban que son usados como recurso barato, su trabajo represente el sentir de la comunidad, no sean percibidos como ciudadanos-vigilantes, tengan seguro y un método estructurado, y se utilicen las pautas de gestión del voluntariado de cualquier organización (como separar claramente las funciones de voluntariado de las de los puestos remunerados, adaptarse a la evolución motivacional del voluntario, o gestionar la garantía de un acceso restringido a la información confidencial) (National Policing Improvement Agency, 2010c). Clements, Donald, Earnshishaw y Williams (2008) realizan una crítica general a los resultados prácticos de la intervención comunitaria, que encuentran que acaba siendo más un escaparate que una potenciación real de la comunidad.

- Sobre la atención a la diversidad social, los crecientes esfuerzos por reducir los abusos y discriminaciones de la policía sobre las minorías, y la mejora en la confianza mutua, todavía muestran tímidos resultados en muchos países con alta desconfianza hacia la policía, como en América Latina y EEUU (Open Society Institute, 2009a; Vanderschueren, Marcus, Lunecke y Buffat, 2004). En EEUU, los esfuerzos por reducir la discriminación racial (“racial profiling”) en identificaciones, controles, y detenciones (“stop&search”) a través de una mejora en el registro e información, a pesar de haber mejorado en transparencia, estos programas todavía no parecen haber mostrado los resultados que se esperaban de ellos en reducción de la discriminación racial de la policía y su mejora de las relaciones con las minorías (Open Society Institute, 2009a; Vock, 2011). En general se señala la necesidad de un liderazgo más fuerte que trabaje también la cultura y organización internal policial. Clements (2008) señala que aunque en muchos servicios de la policía se ha abierto la conciencia de la necesidad de abordar la diversidad adecuadamente, la formación del policía y el desarrollo de prácticas en materia de diversidad todavía adolece frecuentemente de limitaciones como: La estrategia general no tiene claridad, dirección y un compromiso unificado; Los requisitos de aprendizaje no están claramente articulados ni está claro cuáles deben de ser sus resultados; Entrenamiento y evaluación del desempeño no están claramente vinculados; Una supervisión inadecuada manda un mensaje erróneo a la formación; los contenidos sobre diversidad no están claramente integrados en los objetivos generales de formación y práctica; Los procesos de selección,

evaluación, gestión no acaban de incorporar suficientemente criterios de diversidad; No hay implicación comunitaria suficiente en el proceso.

- Sobre la creciente tendencia hacia métodos preventivos, algunas voces señalan el riesgo a la criminalización y estigmatización de grupos y colectivos, aunque los resultados de prevención basada en estrategias socioeducativas no sacan conclusiones en esta línea (Sagant y Shaw, 2010). Por otro lado, Crawford (2009) señala que las prácticas preventivas pueden caer en un efecto de “cisne patas arriba”: podemos estar viendo un gran esfuerzo y trabajo de prevención cuando lo bueno y bonito está debajo del agua. Algunos autores avisan sobre los efectos perversos de caer en modelos preventivos supuestamente libres de cultura. Shaw (2009) encuentra que el modelo preventivo complejo y sofisticado es más difícil de llevar a cabo en países pobres, donde a las carencias sociales hay que añadir las condiciones socioeconómicas que sufren los policías. Homel (2005) también encuentra importante no caer en universales y tener en cuenta las diferencias culturales al definir factores de riesgo de delito en el desarrollo evolutivo de los individuos. Hughes y Edwards (2005) sugieren que a la hora de realizar estudios comparativos internacionales, podemos encontrar más diferencias entre ciudades de un mismo país (por ejemplo, entre entornos rurales y contextos altamente urbanos) que entre ciudades con similares características de diferentes países. Salaberria y Fernández-Montalvo (2000) en un estudio sobre buenas prácticas en prevención primaria, secundaria, y terciaria de la violencia, concluyeron que los resultados son muy limitados, siendo necesario profundizar en el conocimiento de los factores que lo desarrollan, y trabajar más programas que proporcionen alternativas a la violencia, para poder subliminar la agresividad, trabajando a nivel ecológico, económico, e individual (mejorando los procesos y habilidades cognitivas y de razonamiento moral). Sagant, Capobianco, Virginio, y col. (2008), en un amplio estudio comparativo de buenas prácticas en prevención del delito, señalan como elementos importantes la dificultad por transmitir a los ciudadanos el perfil preventivo de un policía que debe de implicarse de una forma nueva con la comunidad.
- Sobre las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs), por lo general abren grandes oportunidades, pero en la mayoría de los casos adolecen de una evaluación científica y rigurosa sobre sus resultados. Esto puede ser debido en parte a lo recientes que son, que no permiten un seguimiento a largo plazo. Las nuevas TICs nos pueden permitir una gestión más descentralizada y compartida de la información, más cercana “al terreno” sobre el que tomar las decisiones sobre “el terreno” a problemas “del terreno”. En cambio, como ocurre a veces con el programa estadístico CompStat, también las TICS ofrecen la tentación de recentralizar la gestión operativa a la vieja usanza (Maguire y Wells, 2009). También, las TICs y SGC informáticos son todavía utilizados en funciones estrechas y aisladas de la policía (tales como algunos tipos de investigación criminal o la

planificación para el patrullaje de la policía), calcando las limitaciones de los métodos tradicionales. Existe además cierta resistencia a su utilización y utilización parcial y limitada en la mayoría de las ciudades (Nyerges and Jankowski, 2010; Snipes and Katz, 2009). Esto no solo es debido a ciertos rechazos de policías sobre limitaciones y riesgos percibidos de estas tecnologías (sobre temas como la protección de datos, la confidencialidad, y la garantía de acceso restringido), sino también sobre las posibilidades de intercambio de información y coordinación entre agencias y ciudadanos, relacionados con la desconfianza mutua, la incapacidad para el trabajo conjunto, y la monopolización de la información (“la información es poder”). La gran cantidad de información multinivel recogidos y procesados por la policía a través de las TICS está infrautilizada en ámbitos como la prevención del delito y los potenciales de trabajo multidimensional, integral, e inter-organizacional, que puedan contribuir a un concepto de seguridad ciudadana más holístico y sostenible. Las nuevas tecnologías precisan de un mayor recorrido en el trabajo para poder desarrollarse plenamente en esta línea para facilitar la superación de las dificultades en la gestión inter-institucional y participativa de los problemas y de las soluciones. Para ello, los SGC informáticos deben de avanzar en campos como el análisis automático multinivel de datos, la toma de decisión inter-sectorial y descentralizada a través de acceso simultáneo y sincronizado de información compartida, heterogénea y distribuida, la interoperabilidad, y la mejora de estos procesos, y de su actualización y seguimiento a tiempo real, incluyendo diferentes fuentes de información, como la videovigilancia, los sitios de redes sociales, y el “crowd-sourcing”. Hace falta avanzar en herramientas que permitan una mejor armonización y convergencia entre sistemas para poder visuabilizar conjuntamente los diferentes escenarios de seguridad posibles para la toma de decisión para la prevención y reducción de los impactos. Estos sistemas se pueden beneficiar de superficies y plataformas integradas híbridas de “nube”. Conforme la información es incorporada desde varias fuentes “blandas” y “duras”, aparecen nuevos desafíos de interoperabilidad para el procesamiento inteligente de la información para la seguridad ciudadana. Estos sistemas necesitan una mayor imbricación con sistemas generales de gestión del conocimiento como son por ejemplo los que buscan las “Ciudades Inteligentes” (“smart cities”).

- Nuevas tecnologías como la videovigilancia no acaban de mostrar la eficacia que corresponderían a sus costes. Diferentes estudios empíricos (Armitage, 2002; Agustina, 2009, Brown, 1995, Calvi, 2008; Díez-Ripollés y Cerezo, 2009; Gill, Bryan, y Allen, 2007; Ratcliffe, 2006) muestran que cierta eficacia en la percepción de seguridad y disminución del miedo y en la disuasión limitada al comienzo de su implantación se disipa conforme la gente se acostumbra a su presencia. Sivarajasingam, Shepherd, y Matthews (2003) en ciertos lugares de Inglaterra no encontraron resultados concluyentes en disuasión del delito. La mayoría de

los estudios muestran que la eficacia se centra más en ciertos tipos de delito, especialmente aquellos relacionados con el patrimonio (entradas de comercios, automóviles), y menos a los personales (como son los ataques violentos), y que depende más de la capacidad para una respuesta rápida y coordinada. Algunos estudios muestran cierto desplazamiento espacial y temporal del delito (dependiendo del tipo), importantes limitaciones en la amplitud espacial de vigilancia (ya que solo muestran información desde el punto en el que se sitúan), e incluso efectos contraproducentes, porque ofrece una falsa sensación de seguridad al ciudadano cuando no existe un dispositivo garantizado de rápida respuesta ante un delito, que es lo más frecuente debido a sus dificultades operativas (Calvi, 2008; Waples, Gill y Fisher, 2009). Keval y Sasse (2010) centraron su estudio en Gran Bretaña en los procedimientos operativos, y encontraron una importante lista de defectos y problemas operativos que denominan “mundanos”, pero que reflejan que es más fácil instalar cámaras que después operarlas de forma efectiva. Sus conclusiones se pueden resumir en “muchas cámaras para pocos operarios”. El estudio de Klauser (2007) en Suecia sobre cámaras puestas en lugares de prostitución también muestra una eficacia muy reducida, por acostumbramiento de la gente a su presencia, y con ciertos efectos secundarios negativos, por el distanciamiento que las cámaras producen entre la policía y la realidad social.

Habida cuenta de que la videovigilancia muestra una dudosa eficacia, más centrada en la propiedad privada (como los comercios), estudios de Calvi (2008), Williams y Johnstone (2000) y Díez-Ripollés y Cerezo (2009) plantean dilemas éticos y de eficiencia económica pública, ya que pueden implicar recortes en la protección de la privacidad e intimidad, riesgo de discriminación de ciertos grupos, y suponen un importante gasto público no suficientemente justificado por la evidencia. Las nuevas generaciones de cámaras, con procesamiento y monitorización, y seguimiento automático de sospechosos a través de las caras aumenta la inquietud ética relacionada con la intimidad de los ciudadanos y su criminalización (Surette, 2005). El análisis de Ratcliffe (2006) sobre diferentes estudios evaluativos no encuentra resultados concluyentes. La videovigilancia tiene una serie de dificultades intrínsecas cuya calidad en su gestión será la que determine su eficacia. En particular, si la videovigilancia busca la prevención y disuisión, tiene que cumplir las condiciones de que el infractor sea consciente de que están las cámaras presentes, y de que presentan un riesgo de ser capturado si comete un delito delante de ellas. En cambio, los estudios indican que los ciudadanos y los infractores se acostumbran rápido a las cámaras y se olvidan de ellas si no hay una respuesta rápida y sistemática ante toda infracción delante de ellas que permita que el infractor asocie cámara, delito, y captura. Eso es muy difícil para una policía que por regla general tienen problemas de recursos humanos para tener siempre a alguien delante de esas cámaras. En algunos lugares está inclusive prohibido utilizar las cámaras para mirar a las personas sin un motivo justificado. Las campañas de concienciación ciudadana sobre la presencia de las cámaras, no son por lo general una buena solución, porque puede tener el efecto contrario, al activar

la sensación de alarma social y de “estado policial” de aquellos más sensibles o molestos con ser observados en su privacidad o espiados. La eficacia en una mayor percepción de seguridad de los vecinos suele reducirse a lo largo del tiempo si los vecinos no ven mejoras en la acción policial. Todo ello puede no justificar el algo gasto que suelen suponer. Hay veces que se usa un porcentaje de cámaras falsas, pero esto supone un problema legal y moral si ocurre algo y la cámara no ha sido capaz de registrarlo. La videovigilancia parece más eficaz en la protección de la propiedad más que la de las personas, ala violencia, o el orden en lugares públicos. De cualquier forma, el diseño metodológico para evaluar su eficacia es complicado, ya que suelen estar presentes otras variables en el contexto difícil de controlar. El método, que en un principio se suele aplicar dentro de enfoques preventivos y proactivos, acaba cayendo en ser una herramienta más de los métodos reactivos usada una vez el infractor es detenido, lo que supone volver de nuevo a las limitaciones de los métodos tradicionales. Existen nuevas utilidades de la videovigilancia, como la utilización de imágenes de rayos x de bajo nivel para la identificación de armas, o los sistemas de reconocimiento facial y seguimiento a través del una red de cámaras. Todo ello abre un debate público sobre la intromisión de las administraciones públicas en la vida privada de las personas. Ratcliffe (2006) concluye que la videovigilancia no es una panacea, y debe de utilizarse adaptada al tipo de casos en los que son más útiles, y siempre en combinación con otras medidas.

- Las tendencias cada vez más extendidas de métodos predictivos estadísticos aprovechando la capacidad de los ordenadores de procesar grandes cantidades de datos están por demostrar su eficacia a la hora de abordar y prevenir un delito. Para prevenir es necesario predecir, pero la estadística no parece que sea muy útil a la hora de trabajar sobre el terreno cada uno de los casos.
- Siempre que se evalúe la prevención es clave abordar la eficiencia de unos tipos de prevención sobre otros. Esto es algo que muchos estudios evaluativos sobre la prevención apenas abordan. Por ejemplo, las medidas de “diversion” (desviación del crimen) que evalúan Newburn y Souhami (2005) muestran cierta eficacia pero en cambio dejan la duda de sus costes, ya que implican personal especializado centrado en estas prácticas. La focalización de las estrategias de prevención primaria muestran ciertas limitaciones de eficiencia, y necesitan una mayor evaluación para alcanzar conclusiones (Sagant y Shaw, 2010).
- Sobre la necesarias redes de colaboración y partenariado, la coordinación inter-institucional junto a la participación comunitaria y la gobernanza, los estudios de evaluación realizados en países como Inglaterra muestran resultados limitados debido, entre otras cosas, a las dificultades de superar los conflictos y competitividad entre organizaciones (Crawford, 1999; Gilling, 2005). La práctica muestra una importante cantidad de dificultades a la hora de implantar procedimientos de trabajo conjunto entre agentes y organizaciones, en parte debido a conflictos entre ellas, a la falta de voluntad por dejar espacio y soltar las manos del control y el monopolio sobre ciertas funciones, a una ausencia de interés por implicarse, o al revés,

una entidad que domina al grupo, a recelos y desconfianzas mutuas, a la negación a compartir información, a las diferencias ideológicas o de bagaje, a las resistencias de las costumbres de relaciones departamentales verticales y en “silos” cuando se requieren relaciones horizontales entre organizaciones, y a las dificultades de evaluar los resultados en cada institución cuando el trabajo también depende de otras (Crawford, 2009; Gilling, 2005). Las dificultades del trabajo inter-sectorial y de implicación comunitaria se observa en algunos programas de reintegración con jóvenes pandilleros en EEUU. El trabajo aislado con los grupos de ellos, sin un esfuerzo por aplicar actividades de integración escolar, laboral o social en la comunidad, diferenciando de acuerdo a las características y niveles infractores de cada uno, puede tener efectos contraproducentes de contagio del comportamiento grupal infractor a través de una mayor cohesión grupal (Werth, 2006). De la misma manera, el fracaso de algunos programas de supervisión de exconvictos jóvenes en EEUU pudo deberse a la escasa puesta en práctica de acciones de integración del infractor en el entorno familiar, comunitario, y laboral, limitándose a realizar un seguimiento y apoyo individual (Werth, 2006).

La evitación por superar conflictos entre instituciones o su simple ocultación pueden dejar la coordinación inter-instancial a un mero nivel estético, de cara al público, presentándose como “felices” colaboradores que trabajan con la comunidad (Hughes, 2009). Puede también acabar primando la tentación de una negociación entre entidades para evitar abordar los problemas que causan los conflictos entre ellas, en vez de establecer objetivos comunes de trabajo (Crawford, 1999). Podemos ver en aquellos ejemplos de éxito en los que formalmente se mantiene una estructura horizontal de colaboración, como en el caso del Cicero Youth Task Force, cómo el sistema funciona y a medio plazo logra mantener la colaboración inter-institucional para finalmente promover la participación ciudadana, gracias al especial esfuerzo y liderazgo colaborativo de los agentes públicos del ayuntamiento y del estado (Cicero Youth Task Force, 2008, 2011; Vargas, 2011). Similares resultados obtienen Boutellier y Van Steden (2011) en Holanda, en la implantación de enfoques de partenariado público-privado en redes de seguridad y en “gobernanza nodal” en ciudades como Eindhoven. Estos autores concluyen que sin el liderazgo y la dirección de la administración pública las redes tienden a colapsarse. Entienden además que el Estado debe de estar presente para asegurar que la seguridad siga siendo un asunto público que permite la voz de aquellos no son capaces de “gritar tan fuerte” o que simplemente disienten. Sin el estado, estos autores encuentran que una gobernanza nodal no dirigida está destinada a la confusión y el mal funcionamiento. La paradógica exclusión social en las redes de colaboración público-privada es también una preocupación de Crawford (2011). Este autor encuentra que en países como Inglaterra existe una tendencia de alianza en materia de seguridad entre los servicios públicos y las empresas privadas que construye lugares como productos. Estos lugares aceptan a aquellos consumidores destinatarios de dicha alianza, generando espacios seguros para ellos, y al mismo tiempo, expulsa a los márgenes a aquellos que no cuadran con el esquema, a

espacios de inseguridad. Crawford (2011) recomienda políticas de gobernanza universal que se adapten a todos los lugares. Agranoff (2006) en cambio no encuentra un problema mayor a los temores de la pérdida de la función pública y los límites de la administración pública en el papel creciente de las redes colaborativas, ya que el poder público tiene otras formas de gobierno además de las redes. Más bien encuentra limitaciones operativas, como el importante tiempo invertido por los agentes públicos en estas redes comparado con la gestión tradicional más dirigida y directa, aunque para este autor los beneficios para la administración pública superan estas limitaciones. La participación de los ciudadanos también muestra resistencias y dificultades al cambio hacia métodos más centrados en la comunidad, como la tradicional desconfianza o miedos a colaborar con la policía (miedo al infractor o al propio policía), la falta de información o de claridad sobre qué esperar de los nuevos papeles del policía, o la escasa cultura participativa. En Costa Rica, por ejemplo, los vecinos pueden llamar a la comisaría para denunciar que un policía lleva un rato en casa de otro vecino (Eijkman, 2007).

- Sobre el cambio en las estructuras y cultura organizacional, Skolnick y Bayley (1988), en un estudio sobre la implantación de métodos de policía comunitaria en 6 ciudades de EEUU concluyen que la principal limitación de estos métodos es la gran resistencia al cambio de los cuerpos de policía tradicional. Acostumbrados a departamentos “paramilitares”, rígidamente sindicados, y con una subcultura de “guerreros” con una mentalidad de “nosotros-ellos”, encuentran difícil transformarlos en organizadores comunitarios. Cordner (2010) sugiere que los casos de fracaso de la policía comunitaria son debidos al trabajo difuso, y falta de concreción y enfoque en el trabajo con la comunidad. Tilley (2009) señala una serie de factores comunes detrás de los fallos en el éxito de los métodos más actuales de prevención del delito, la mayoría debido a las resistencias de las organizaciones encargadas de realizar el cambio, como puede ser la perturbación de la rutina, intereses amenazados, dificultades para ejercer una mayor autonomía y reciprocidad, dificultades por adaptarse a la lógica de sistemas abiertos, escasez de infraestructura, dificultad por traducir la nueva teoría a los términos habituales, excesivo optimismo ingenuo sobre el rápido éxito esperado, un número excesivo de instituciones o departamentos trabajando en prevención, rediciones de cuentas separadas entre ellas, la indiferencia de los líderes a todos los niveles, o excesivos cambios del personal. En Costa Rica, las resistencias del agente al cambio hacia una policía comunitaria vienen de los temores por perder control, autoridad, y respeto si conceden más atención y capacidad de decisión a la comunidad (Eijkman, 2007).
- Sobre la justicia comunitaria, Karp y Clear (2006) encontraban a principios de los 2000 que el modelo obedecía en la práctica a diferentes programas innovadores (como la prevención comunitaria, la fiscalía comunitaria, la justicia restaurativa, los tribunales comunitarios, la policía de proximidad...) vagamente relacionados entre ellos. En Inglaterra los Paneles Comunitarios de Barrio y los recientes Equipos de Justicia Comunitaria (como los del programa de Sheffield)

más propios de prácticas concretas de mediación en justicia restaurativa y de partenariado público-privado, son definidos como sistemas de justicia comunitaria. En Brasil, las técnicas de justicia comunitaria definen directamente prácticas de mediación de conflictos comunitarios. En este sentido se observa cierta confusión sobre el concepto y tipo de metodología de la justicia comunitaria, y se confunden muchas veces con la justicia restaurativa. Como ya hemos visto, aunque la justicia comunitaria alberga los principios de justicia restaurativa, en cambio son conceptos diferentes, que por lo general son complementarios, pero a veces las medidas de justicia restaurativa pueden ser contraindicados en casos de justicia comunitaria. Hoy en día, los Centros Comunitarios de Justicia parecen haber conseguido superar esta ambigüedad y aglutinar todas estas prácticas. Por otro lado, bastantes críticas se dirigen a la falta de eficacia de ciertas sanciones comunitarias. San Juan, Ocáriz, y De la Cuesta (2007) encontraron en el País Vasco (España) que las medidas de “medio abierto” o en beneficio de la comunidad funcionaban de forma más limitada en aquellos casos de jóvenes con comportamiento infractor más interiorizado y en los reincidentes. La eficacia tampoco se veía ayudada por una importante demora en la aplicación de la sanción. De todas formas, en España la introducción de enfoques comunitarios en la justicia están siendo muy tímida, con una legislación poco decidida (Varona, 2004). Una Ley de Justicia de Proximidad, aprobada por el Congreso Nacional en 2006, más enfocada a desatascar los juzgados ordinarios que enabordar la multicausalidad de los problemas de injusticia desde enfoques preventivos, descentralizados, y enfocados en el contexto del ciudadano y en su participación, está paralizada antes de haberse aplicada. La legislación permite en algunos casos medidas en beneficio de la comunidad de forma discrecional por el juez. Davis, Rubin, Rabinovich, Kilmer, y Heaton (2008), en su estudio bibliográfico de estudios evaluativos en EEUU y UK no encontraron que se pudiera mostrar clara eficacia en reducción de la reincidencia o simplemente no encontraron beneficios en ciertos programas de sanciones comunitarias, como aquellos relacionados con los programas a maltratadores de género, trabajo no pagado, programas educativos, o de reducción de la agresividad. Estos autores señalan de todas formas que la principal limitación es de la propia metodología evaluativa de estos programas. Aunque en teoría las medidas comunitarias deben de ir en la línea de reparar el daño hecho y restaurar la justicia, con actividades directamente asociadas a la infracción o al tipo de infracción, en la práctica una significativa proporción de casos no cumplen estos criterios. Muchas medidas procuran ser “estandarizadas”, pero consisten en actividades insuficientes o poco relacionados para los objetivos de justicia. Algunas pueden entenderse como un premio por la infracción (por ejemplo, si solo se le pide acudir a un seminario formativo), otras no suponen realmente restauración de la justicia, sino una simple reparación material sin necesario reconocimiento de culpa (por ejemplo, pago por arreglo de automóvil), y otras pueden no tener nada que ver con la in-

fracción (por ejemplo, limpieza de calle para infracciones viales). Otro problema es la repetición de la misma pena al reincidente. Si estas medidas parten de un acuerdo sobre la base del reconocimiento de culpa y de propósito de enmienda, los jueces o autoridades encargadas de establecer las penas deben de encontrar la fórmula de ser consecuentes con el acuerdo y adoptar medidas más firmes de forma progresiva y proporcional a la reincidencia. Otra limitación muy frecuente es el escaso establecimiento de medidas de supervisión o de evaluación del cumplimiento de la pena (Shapland, 2011; United Nations Office of Drugs and Crime, 2006). Esto es debido típicamente a la inexistencia de agentes que tengan esa función, ya que no existe en la mayoría de los países agentes judiciales que realicen habitualmente su trabajo fuera de los juzgados ordinarios. En cambio, las buenas prácticas lo solucionan o bien a través de los agentes de los Centros Comunitarios de Justicia, de agentes sociales de otras agencias o servicios (sociales o comunitarios) o con voluntarios de la comunidad o paraprofesionales (Henry y Kralstein, 2011; United Nations Office of Drugs and Crime, 2006). Como crítica general, Nunez (2008) subraya el riesgo de una justicia alternativa (comunitaria y restaurativa) que tiende a caer en un mero humanitarismo, sin aplicar sistemas metódicos basados en sus sólidos fundamentos sobre la justicia, lo que hace que obtengan pobres resultados. Esto está usandose para justicar una vuelta a los métodos tradicionales más punitivos que está sucediendo en varios países en los últimos años.

Nuestra investigación internacional consistió en estudios bibliográficos, estadísticos, y visitas de campo a buenas prácticas en enfoques comunitarios y situacionales. Se visitaron ciudades como Pasadena, San Francisco, Chicago, Washington, New York (en Estados Unidos), Belem, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Sao Paulo, Porto Alegre (en Brasil), Caracas (Venezuela), Lisboa, Madrid, Barcelona, Fuenlabrada, Algete, París, Londres, Bristol, Amsterdam, Groningen, Enschede, Berlin (en Europa), Tanger y Tetuan (en Marruecos). Usando un enfoque evaluativo integral, podemos señalar, como limitaciones generales, las siguientes:

- Como principal limitación de la mayoría de las prácticas estudiadas encontramos que mientras que la filosofía y teoría general está clara y compartida entre ciudades y países, en cambio la implantación de la teoría a la práctica no se ve plenamente concretada de forma metódica y organizada sobre el terreno. Esto da lugar a un sinfín de diferentes interpretaciones sobre estos enfoques y tipos de prácticas, casi una por lugar. Por ejemplo, mientras que en los EEUU se entiende por comunitario invitar e implicar a la comunidad en los servicios de seguridad ciudadana, en cambio en muchos lugares de Europa o América Latina consiste en participar en el contexto ciudadano. La falta de clarificación se traduce en que muchos agentes de policía de base no se aclaran sobre lo que significa “policía comunitario”, “policía de barrio”, o “policía de proximidad”, percibiéndolo más

como una campaña propagandística de los políticos que como un método real. Golstein (1990) relata como en los primeros intentos de implantar modelos de policía comunitaria lo que se buscaba era mejorar la imagen de la policía en comunidades hostiles, lo que supuso un fracaso debido a que no abordaban los problemas reales de los vecinos. De acuerdo a nuestro estudio, mientras que los principios parecen adecuarse con viabilidad al territorio, hace falta avanzar en la concreción de métodos de trabajo, en particular, aclarando roles y perfiles profesionales, y ofreciendo formación previa a los agentes sobre estos roles y métodos.

- Otra limitación, relacionada con la anterior, es la escasa implantación de sistemas de evaluación multidimensionales con indicadores medibles, y dada la importancia de la participación de todas las partes, que incluya fuentes de información de cada parte, avanzando en la transparencia del servicio.
- En nuestro estudio encontramos una tensión en la práctica entre los métodos centrados en los problemas y los métodos centrados en la relación con comunidad en su totalidad. Los métodos de resolución de problemas en la teoría deben de saber analizar el territorio en su totalidad e identificar los problemas prioritarios generales y clave que dan cuenta de la inseguridad ciudadana (Goldstein, 1990). En la práctica, la gestión de la resolución de problemas tiende a enfocarse y restringirse a situaciones o casos concretos. Por otro lado, la gestión de las relaciones con la comunidad es una gestión de procesos que busca amplitud de miras y de trabajo. Mientras que en la teoría estos dos métodos de gestión son complementarios, en la práctica no parece tan sencillo sobre el terreno. Si tenemos en consideración que las prácticas habituales previas se centran más en la resolución de casos concretos, era de esperar que la tendencia más fácil en la que tienen muchas localidades sea la de limitar la amplitud de la relación con los miembros de la comunidad, y desplegar el trabajo en problemáticas más concretas de colectivos específicos a través de unidades especializadas de policía comunitaria, dejando para otra ocasión la implantación de un policía comunitario generalista o generalizado, aunque nos muestren una mayor efectividad (Maguire and Wells, 2009). Esta será una tendencia que volveremos a encontrar en países con una fuerte tradición de los métodos “legalistas” o reactivos. En la siguiente sección profundizamos en la evaluación sobre estas prácticas.
- Otra limitación relacionada con estos enfoques tiene que ver con la diferencia entre la gran relevancia dada en la teoría a la estrecha colaboración intersectorial e interinstitucional y la aplicación práctica. Absolutamente en todos los lugares estudiados, todos los agentes sociales, mandos, y expertos entrevistados señalan la fragmentación y segmentación de los servicios como una de las principales causas de los problemas y la colaboración y el liderazgo intersectorial como la base fundamental de las soluciones. En cambio, en la gran mayoría de los casos la práctica no refleja la teoría ni las intenciones. En aquellos lugares donde no existe un claro liderazgo de una persona responsable de posibilitar la colaboración entre áreas,

queda en una simple voluntad de hacerlo. En los lugares donde existen figuras o roles intersectoriales o generalistas, o bien realizan un trabajo comunitario base, sin apenas capacidad de gestión, coordinación, o toma de decisión, o bien se salta a roles de coordinación del partienariado, con muy poco trabajo sobre el terreno de relación directa con la comunidad. En cambio, y como en el caso anterior, todas las partes señalan que trabajan de forma colaborativa y en red. Si entendemos por trabajo en red la comunicación entre agencias y áreas, y la derivación de casos, todo el mundo trabaja en red. En cambio, las redes de trabajo son más que eso. Por ello, es fundamental concretar y aclarar métodos concretos, qué queremos decir con cada cosa y cómo lo vamos a evaluar. Un punto delicado pero necesario de abordar es la concreción del tipo de información a compartir.

- El ámbito de la participación ciudadana sufre similares debilidades. Mientras que todos los lugares visitados afirman estar haciendo un gran esfuerzo por hacer partícipe al ciudadano, por regla general suele quedar la participación en aquellos grupos más motivados. Existe una gran timidez en introducir la participación ciudadana en el engranaje de los procedimientos de seguridad ciudadana en todos los países visitados. En EEUU se suele invitar a la comunidad, pero se espera de ella que se organice por si misma (como los Community Boards de Nueva York). En Europa o América Latina existe un mayor liderazgo de las administraciones públicas sobre el terreno en ámbitos como la exclusión social, pero en cambio, no logran articular un discurso claro y unos métodos adecuados en seguridad ciudadana que enganche a los que más necesitan participar.
- También insuficiente suele ser la incorporación decidida de factores positivos de seguridad de la comunidad en el trabajo del policía, y el impulso, potenciación y promoción del capital social de seguridad ciudadana y convivencia. El trabajo sobre estos elementos debe de ser al menos la mitad del esfuerzo del agente de seguridad ciudadana, y en cambio muchas veces el policía comunitario cae en las concepciones tradicionales de centrarse únicamente en el delito. Esto también es debido a un excesivo hincapié en los enfoques centrados en la resolución de problemas, comunes a las prácticas comunitarias y situacionales, que permiten un trabajo riguroso, metódico y eficaz sobre esos problemas (“quirúrgico”), pero corre el riesgo de perder la visión más amplia (“el árbol no deja ver el bosque”).
- Otra limitación tiene que ver también con las anteriores, y se refiere a la escasa planificación previa antes de implantar los nuevos modelos. Los métodos tradicionales están muy instituidos en la cultura de las administraciones públicas y es necesario planificar bien qué se va a implantar y cuál es el procedimiento de implantación, que incluya cómo se va a gestionar la resistencia al cambio, no solo de los órganos y agentes de policía, sino también otros gestores y profesionales de otras áreas que tendrán que participar en el marco de trabajo. No hay que olvidar que estos enfoques suponen que la seguridad ciudadana ya no es simplemente el trabajo de la policía, sino que se refiere a una necesidad humana en la que todas

las partes se ven afectadas. Esto tienen que entenderlo todas las partes. También de forma recíproca, los servicios de seguridad ciudadana tendrán que estar dispuestos a participar en otras áreas comunitarias, como la salud, la educación, el urbanismo, el medio ambiente, los servicios sociales... Todo ello tiene que estar claro antes de cambiar los métodos.

- Por regla general, muchos de los intentos de implantar nuevos sistemas chocan con la barrera de los viejos hábitos o carencias. Por ejemplo, varios estudios sobre la implantación de modelos centrados en la resolución de problemas en EEUU encontraron dificultades frecuentes debido a factores como un pobre análisis de los problemas, restricciones a la hora de compartir información entre departamentos e instituciones, incapacidad para incorporar a especialistas de diferentes disciplinas, insuficiente tiempo para implantar estrategias de resolución de problemas, incapacidad para incluir niveles de análisis más amplios, escasa atención a la evaluación de los resultados, o escasa implicación de otras instituciones y departamentos (Tilley, 2009).
- Sobre las prácticas de justicia restaurativa, los estudios disponibles se basan muchas veces en proyectos piloto de corto recorrido, por lo que es difícil evaluar la eficacia de enfoques como este que buscan impactos preventivos, normalmente de impacto a medio y largo plazo. La evidencia nos sugiere una eficacia muy variada dependiendo de los tipos de delitos y contextos, lo que es indicativo de la necesidad de saber adecuar cada procedimiento de justicia restaurativa a cada tipo de caso (United Nations Office of Drugs and Crime, 2006). En cambio, existe una tendencia en muchos países a reducir el concepto de justicia restaurativa al de mediación penal. Esta técnica está indicada para situaciones de conflicto entre dos o más partes, y no cuando se puede identificar claramente infractores, víctimas y vulneración unidireccional de los derechos. Observamos en nuestro estudio tres principales limitaciones en la práctica relacionados con ello. Por un lado, hay muchas mediaciones realizadas por voluntarios o paraprofesionales sin conocimientos suficientes. La mayoría de los casos requiere una formación en ello, y es recomendable el uso de técnicos o profesionales especializados. Si se opta por el uso de voluntarios de la comunidad, es necesario que pasen por una formación básica en el tema (en particular sobre los usos y limitaciones de la mediación) y que tengan una supervisión por mediadores profesionales. Por otro lado, se está produciendo un abuso de la mediación, que se está utilizando para todo tipo de infracción. La mediación se realiza a través de una serie de técnicas que procuran la neutralidad del mediador, el reconocimiento de las partes de culpas que corresponden a ambas partes, y los propósitos de enmienda de ambos. No está indicado para infracciones en las que una de las partes lleva el mayor peso de culpa (que es la mayoría de los casos), pero muchas veces se está aplicando a estos casos. Algunos mediadores aducen que la función que hacen no es simplemente de mediación, por lo que sería adecuado en estos

casos modificar su nombre (tal vez, “agentes de justicia restaurativa”). Pero el problema es que estas nuevas funciones requieren de una formación más amplia, y muchos de estos mediadores arrastran y transmiten a las partes una filosofía y unas técnicas de mediación que pueden ser perjudiciales sobre todo para la víctima. Finalmente, se hace difícil integrar justicia restaurativa y comunitaria (tendencia cada vez más buscada) cuando usamos mediación penal, ya que no es fácil incorporar miembros de la comunidad u órganos comunitarios (como los jurados vecinales) imparciales y neutrales a la mediación, que requiere profesionales altamente qualificados. De todas formas, existen experiencias de buenos resultados de participación de voluntarios de la comunidad como facilitadores de justicia restaurativa cuando han sido correctamente entrenados (United Nations Office of Drugs and Crime, 2006). Otro de los problemas observados de procedimientos de justicia restaurativa y mediación penal es la escasez de casos que trata, comparado con el gran número de casos existentes indicados para ello. Esto puede estar relacionado con el hecho de que la mayoría de las experiencias son piloto, y no están aún bien imbricados formalmente y en la cultura de los agentes judiciales encargados de derivar los casos que se ajustan a estos procedimientos. Esto coincide con otros lugares y estudios, que encuentran que la escasa derivación el “Talón de Aquiles” y razón principal por la que las experiencias de justicia restaurativa fracasan (United Nations Office of Drugs and Crime, 2006). Se hace necesario la asignación de promotores de la derivación al menos al principio cuando no existe ni la cultura ni procedimientos formales, y depende de la discrecionalidad de los agentes judiciales.

- Sobre las nuevas TICs, encontramos una confianza excesiva en ellas como “vitritis mágicas” o como únicas vías de innovación. La mayoría de los gestores de seguridad ciudadana parecen entender que la innovación tecnológica es cosa de nuevas “maquinas” o “aparatos inteligentes”. Muchos decisores no comprenden la innovación tecnológica fuera de estos conceptos. En cambio, la innovación y la tecnología en gestión del conocimiento y en la gobernanza de la seguridad no consiste simplemente en un montón de herramientas informáticas de inteligencia corporativa. Debe de ser sobre todo una metodología y filosofía de trabajo. Sin ello, las máquinas no innovan por sí mismas. Son simplemente medios para innovar, pero la innovación real está en los métodos de trabajo. Las agencias y las comunidades necesitan innovar en metodologías y procedimientos de colaboración disponibles, ayudados por las TICs. También necesitan compartir el saber hacer (“know-how”) de estas metodologías y procedimientos de gobernanza para la prevención y la promoción de la seguridad ciudadana. Necesitamos nuevos procedimientos para detectar, analizar, y superar las resistencias y dificultades del trabajo conjunto. Esto también es tecnología. Las TICs y los software de SGC son simplemente medios para una innovación tecnológica del trabajo conjunto de individuos y grupos. No son ningún dispositivo mágico para resolver

los problemas entre la gente. Abren nuevos escenarios para ayudarnos a superar las dificultades en la prevención y promoción de la seguridad y la convivencia. Necesitamos adaptar esas herramientas a los métodos y procedimientos de gobernanza innovadora, y no al revés. Sin innovación en métodos preventivos, de gobernanza, y de trabajo conjunto centrado en la comunidad diversa, las oportunidades y potenciales de las nuevas TICs y programas informáticos de gestión del conocimiento son prácticamente inservibles. Podemos más aún, conseguir que, al usarlas buscando una mayor autonomía de instituciones y ciudadanos, consigamos al contrario una mayor dependencia.

Muchos de los fracasos de implantaciones de métodos de policía de proximidad, de barrio, o comunitarios tiene que ver con estas limitaciones. Nos encontramos con mandos policiales atraídos por estos métodos que se lanzan a implantarlos sin un conocimiento real de lo que significa el cambio. Es fundamental que los mandos policiales entiendan por ejemplo que sin la disposición previa del resto de los servicios (salud, educación, servicios sociales, medio ambiente, economía, gestión general... y sobre todo justicia) a trabajar de la misma manera, con enfoques comunitarios para que los agentes comunitarios de policía se puedan encontrar sobre el terreno con la presencia del resto de los agentes comunitarios para un trabajo “codo con codo”, el modelo estará condenado al fracaso a medio plazo. Una de las razones de este fracaso por ejemplo, es que la participación de agentes de otras áreas o instituciones va a posibilitar un trabajo sinérgico fruto del esfuerzo conjunto, y una mayor eficiencia en recursos humanos por parte de la policía. En caso contrario, los mandos podrán empezar asignando nuevos agentes a la policía comunitaria, sin reducir el resto de los equipos, y en cuanto surjan emergencias, se verá tentado a re-incorporar esos policías sin tareas claras a las emergencias. Correrán el riesgo así de disolverse u olvidarse estas funciones por verse poco útiles o visibles en cuanto venga la necesidad de recortes de presupuestos, y quedarán como mero “marketing”.

Una limitación concluyente con relación a los resultados finales observados sobre estas nuevas tendencias es que no acaban de llegar con eficacia y eficiencia a la totalidad de la gran diversidad de los ciudadanos de nuestra sociedad actual, y en particular no acaban de garantizar el llegar a aquellos más necesitados o vulnerables. Esto puede tener que ver con la escasa capacidad de los métodos y recursos por llegar de forma completa y sistemática al conjunto de los ciudadanos. En particular vemos como una dificultad mayoritaria de las prácticas estudiadas, la de lograr impulsar una gobernanza comunitaria real adaptada y basada de forma pro-activa en la diversidad de necesidades en continuo cambio del conjunto de los ciudadanos de esa comunidad. En esto nos vamos a centrar especialmente a continuación.

### **3.4.3. Prácticas que responden a la diversidad**

Hasta aquí hemos ido desarrollado los fundamentos de un concepto de seguridad ciudadana basada en la diversidad social, no solo por la necesidad de asumir una realidad creciente. También, la inclusión de toda la complejidad y diversidad social es la base de una seguridad ciudadana plena e integral. Ahora nos centraremos en cómo aplicar los conocimientos y modelos de intervención a una seguridad ciudadana centrada en la diversidad. Y la primera pregunta es, ¿Hasta qué punto los modelos tradicionales y actuales de seguridad ciudadana nos pueden servir para responder a la sociedad diversa de forma más efectiva?

Entendemos que lo que nos interesa aquí son los modelos que permiten desplegar mejor los enfoques y valores que hemos visto como los de inclusividad, extensividad, participación ciudadana, identidad diversa, integración social, y previniendo fenómenos como los de polarización social, exclusividad, segregación, marginación. Así, vemos cómo los modelos tradicionales legalistas y reactivos en sí mismos muestran serias limitaciones para poder trabajar sobre la diversidad, debido principalmente a que:

- Presuponen un modelo de “buen ciudadano” a conseguir igual para todos; Por lo tanto, tienden a homogeneizar las características de todos los ciudadanos, sus necesidades, y aportaciones, y tipo de comportamiento o sociedad “adecuado” o “inadecuado”. Esto supone una tendencia a excluir a los ciudadanos que no encajan dentro del supuesto de “normalidad”, con el riesgo de incluso criminalizarlos por sus características no adecuadas a esta normalidad.
- La formación y desempeño del policía no incorporará conocimientos sobre cómo atender la diversidad social y cultural de nuestra sociedad.
- Confunden fácilmente igualdad en derechos con igualdad en necesidades a cubrir. No distinguen entre las necesidades de unos y otros en seguridad, ya que solo responden a los delitos tipificados como tales, y presupone que las necesidades y problemas son los mismos para todos;
- No permite adelantarse y adaptarse a las diferentes necesidades específicas antes de que se conviertan en problemas comunes;
- No permite un trabajo extensivo y general hacia una comunidad como un todo desde la inclusión de la complejidad de sus relaciones, de forma integral y sistémica. En este sentido, tenderá a responder a un tipo de necesidad, requerimiento o demanda ciudadana que se acople a ese tipo de método reactivo ante una infracción o delito tipificado como tal a priori, y no al revés;
- No aprovecha la diversidad de recursos que la participación ciudadana puede ofrecer;

- No garantiza llegar a aquellos individuos o colectivos con mayor riesgo, más vulnerables, con más necesidades, o menos recursos.
- Pueden causar conflictos si en el trabajo de investigación, control, o detención se centran en perfiles de grupos o colectivos específicos sin paralelamente hacer un trabajo para llegar, conocer, y darse a conocer con esos colectivos.

Varios de los enfoques y modelos actuales permiten en diferentes medidas adaptarnos mejor a la sociedad diversa, cada uno con sus limitaciones:

- Los modelos de prevención situacional tienen la cualidad de adaptarse a cada una de la diversidad de situaciones. Tienen la limitación de presuponer un tipo determinado de problema, inseguridad o crimen, en el que centrar sus esfuerzos. Apenas se centran en las diferentes necesidades de los usuarios.
- Los modelos relacionados con la justicia comunitaria o restaurativa se centran muy bien en los recursos de la propia comunidad a la hora de participar en la solución. Una limitación es que se basa en problemáticas ya definidas previamente, aunque puede permitir la definición de nuevos problemas por grupos de ciudadanos o de la propia comunidad. En cambio, se basan en modelos reactivos o de déficit, es decir, actúan cuando surge el problema. Les falta el enfoque proactivo que permita llegar a todos los ciudadanos.
- Los modelos de policía de proximidad, de barrio, o comunitarios tienen habitualmente como uno de sus objetivos abordar la diversidad. En ese sentido, el reconocimiento y relación directa con grupos y colectivos diversos es función fundamental de estos enfoques. En cambio, los métodos concretos varían ampliamente, y presentan diferentes limitaciones, entre las cuales cabe reseñar:
  - Aquellos modelos de proximidad centrados en los problemas muchas veces proceden a un trabajo “de bisturí”. Aunque sea sensible a las singularidades de cada problema, en cambio dejan grandes lagunas de inclusividad y extensividad, dificultando un trabajo con la diversidad social como un todo. Además, siguen manteniendo la base reactiva, ya que se actuará ante un problema para restaurar una situación previa que se presupone normal o adecuada. Sigue por ello manteniendo enfoques de “déficit”, dificultando enfoques de promoción, cambio, desarrollo, y mejora general de la seguridad.
  - Aquellos modelos de barrio o comunitarios que se centran primordialmente en la participación de los colectivos y minorías, tanto en forma de interlocución como en consejos o comisiones comunitarias, pueden pecar de nuevo de olvidar a muchos ciudadanos no incluidos en esos colectivos, que no están efectivamente representados a través de ellos, o que por diferentes razones no saben o pueden llegar a participar activamente. En muchos casos esos ciudadanos son mayoría en un barrio o comunidad. Por otro lado, la mera interlocución con grupos o colectivos deja de lado la necesaria labor

pro-activa de intervención del agente de seguridad ciudadana sobre los diferentes factores y actores sociales que afectan a la seguridad en el barrio.

- Aquellos modelos que se basan en un conocimiento y relación profunda de los miembros de una comunidad, muestran dificultades para adaptarse a comunidades con gran diversidad de origen, ya que estas comunidades suelen mostrar una gran movilidad y variabilidad entre sus miembros (una gran proporción de población flotante).
- Los enfoques comunitarios pueden encontrar dificultades para mejorar la cohesión social con los métodos habituales centrados en la identidad comunitaria.
- Los modelos de gobernanza comunitaria y colaboración inter-institucional. Estos enfoques también procuran incluir la diversidad como prioridad en su trabajo, pero en cambio lo abordan de forma muy desigual. Los partenariazgos y las redes entre instituciones y servicios existen en diferentes niveles en la mayoría de los lugares, pero en cambio de por sí manifiestan grandes dificultades para abordar de forma completa e integral la diversidad de un barrio. En general, sin procedimientos y protocolos de colaboración concretos suelen caer en voluntarismos y volver con facilidad a los vicios previos ya descritos. Los grupos intersectoriales e interinstitucionales consiguen avanzar más, pero pueden caer fácilmente en la dispersión de responsabilidades. Por ello, aumenta el interés por la necesidad de modelos de liderazgo colaborativo (Carter, 2006; Epstein, Simone y Harding, 2007; Pedraja y Rodríguez, 2004; Simon, 1998). En cambio, por si mismo, estos líderes de colaboración interinstitucional-comunitaria afrontan diferentes retos, entre ellos los de cargarse en si las diferentes responsabilidades de llegar a toda la comunidad y por ello acabar desbordados.
- Sobre la organización interna, el esfuerzo por adaptarse a la diversidad social de la ciudadanía hace que los departamentos de policía se enfrenten a la necesidad de tomar más atención a la importancia de la diversidad dentro del propio cuerpo. Así se van reduciendo los casos de discriminación interna en categorías como la raza, el origen, o el género (Madeira, 2008).

Por regla general, cada uno de estos enfoques plantea interesantes soluciones a aspectos parciales del problema, por lo que hacen difícil un trabajo integral y completo sobre el barrio. Por otro lado, la mayoría hereda conceptos de seguridad basados en los problemas de inseguridad, y olvidan aquellos procesos, dinámicas y estructuras que generan seguridad. Se basan en el negativo y olvidan el positivo de la fotografía.

En conclusión, hoy en día se está avanzando en modelos que pueden en un futuro llegar a cada uno de los miembros de una comunidad y a la vez contar con todos de forma completa e integral. Para ello, los modelos actuales son insuficientes. Necesitamos concretar sistemas que nos puedan permitir trabajar de forma sistemática y rigurosa desde planteamientos de eficacia y eficiencia, y con criterios de trabajo centrados en la comunidad diversa.

## **4. Un sistema integral de intervención en seguridad ciudadana centrada en la sociedad diversa**

En base a todas estas necesidades y oportunidades en materia de seguridad ciudadana de nuestra sociedad actual y de las de los modelos tradicionales y actuales para responder a estos retos y posibilidades, a continuación definimos una serie de métodos de seguridad ciudadana centrada en la sociedad diversa. Estos métodos han sido definidos incorporando e integrando lo mejor de cada uno de los modelos tradicionales y actuales en su utilidad para abordar adecuadamente la sociedad diversa.

### **4.1. Fundamentos y objetivos generales de intervención**

A continuación nos centraremos ya directamente en cómo atender a la sociedad diversa en materia de seguridad ciudadana, desde los fundamentos ya desarrollados arriba.

#### **4.1.1. Una visión sobre la sociedad diversa en seguridad ciudadana**

*“El principal papel de la seguridad ciudadana en la sociedad diversa es precisamente que en una sociedad heterogénea todos y cada uno de los miembros pueda ejercitar, cada uno con sus peculiaridades, sus derechos y sus libertades sin ningún problema”.* (David Martín Abánades, Responsable del Equipo de Gestión de la Diversidad de la Policía Local de Fuenlabrada).

*“El enfoque de la sociedad diversa ofrece una gran oportunidad para definir métodos de seguridad que puedan partir del respeto y protección de los mismos derechos y libertades para todos adaptándonos a las características y necesidades específicas de cada uno”* (extracto de las Conclusiones del Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, publicadas en Gendarillas, 2011).

*“An approach based on a diverse society offers a great opportunity to define safety methods founded on the respect and protection of the same rights and freedoms for all, adapting ourselves to the specific characteristics and needs of each individual”* (extracto de las Conclusiones del Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, publicadas en Gendarillas, 2011).

Un enfoque de la sociedad como diversa supone unas características que se abren a unas necesidades específicas a la hora de mejorar su seguridad ciudadana. Entre ellas, es importante resaltar las siguientes:

- La atención a la diversidad no puede presuponer que todos los miembros aspiran a tener el mismo tipo de seguridad ciudadana;
- Un enfoque centrado en la diversidad no puede presuponer el mismo concepto de “buen o mal ciudadano” para todos;

- La atención a la diversidad no puede presuponer que todos los miembros entienden los métodos adecuados de seguridad ciudadana, el papel de los agentes de seguridad, y el de los propios ciudadanos de la misma forma;
- La diversidad en una sociedad global, cosmopolita, y abierta supone diferentes grados de arraigo al territorio, y diferentes grados de conocimiento de la comunidad, de permanencia en el lugar, y de implicación diferentes en cada ciudadano o grupo.
- La diversidad social no puede presuponer que todos los miembros pertenecen o deben de pertenecer a la misma comunidad o comunidades. La diversidad supone que una persona puede pertenecer o relacionarse más o aspirar a hacerlo con una o varias comunidades que no estén físicamente en el lugar donde habita. La diversidad supone que una persona puede pertenecer a varios colectivos o comunidades al mismo tiempo.
- La diversidad social supone que no existe un grupo, colectivo, o comunidad homogénea con todas características exclusivas de ellos. La sociedad diversa es por definición heterogénea, por lo que todos los ciudadanos, grupos, colectivos o comunidades comparten varias características con otros ciudadanos, grupos, colectivos o comunidades.
- Un enfoque basado en la diversidad presupone que para comprender de forma completa el estado de la seguridad ciudadana de un conjunto de ciudadanos precisamos incluidas toda la diversidad de características de ese conjunto.
- La diversidad supone una riqueza de aportaciones y recursos naturales e informales y de capital social para la seguridad y la convivencia en el contexto social del ciudadano.
- La incorporación del marco o enfoque de territorio o comunidad diversa permite prevenir la presión de colectivos y comunidades mayoritarios que con su fuerza buscan lograr preferenciar sus posiciones, habitual cuando no existe una política centrada en el territorio. El territorio diverso permite incluir a los miembros y grupos más débiles, vulnerables, amenazados, en riesgo, y con menos capacidad de presión, que muchas veces son los que más necesitan de los servicios de seguridad ciudadana. El territorio diverso como visión y enfoque permite incluir a todos desde el estado de derecho, y no desde la mera negociación con los más fuertes. Al mismo tiempo, la propia diversidad en los mismos territorios actúa como “vacuna” que previene la imposición y apropiación espacial de grupos más fuertes.

### 4.1.2. Necesidades y oportunidades metodológicas de los servicios de seguridad ciudadana en la sociedad diversa

*“El enfoque de la sociedad diversa ofrece una gran oportunidad para definir todos de seguridad que puedan partir de la protección y respeto de los mismos derechos y libertades de todos desde la atención a las diferentes características o necesidades específicas de cada uno. Nos permite así acercar y consensuar métodos de trabajo entre*

*ciudades y países sin las limitaciones que una cultura dominante pudieran imponer. El principio de la sociedad diversa no permite adaptar nuestros métodos a unas pocas culturas, ya que estaríamos discriminando y aumentando la inseguridad. La sociedad diversa es un valor universal y una pluralidad de recursos que permite aprender unos de otros y colaborar a nivel local e internacional para dotar de una seguridad ciudadana entre todos y para cada uno. Es una oportunidad para una seguridad ciudadana que proteja los derechos humanos y las libertades en una diversidad de culturas y países, contribuyendo a que lleguen a ser realmente universales”* (extracto de las Conclusiones del Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, publicadas en Gendarillas, 2011).

*“A diverse society approach offers a great opportunity to define safety methods based on the protection and respect of the same rights for all, without any prejudice with regards to specific characteristics or needs. It therefore enables us to move closer together among cities and countries and agree on work methods without the limits a dominant culture may impose. Diverse society as a principle does not allow us to adapt our methods to a few cultures as we would then be discriminating and increasing insecurity. A diverse society is a universal value and a plurality of resources that allow us to learn from each other, and to collaborate at local and international levels providing public safety among all and for everyone. It is an opportunity for public safety to protect human rights and freedoms in a diversity of cultures, societies, and countries, helping to make them truly universal.”* (extracto de las Conclusiones del Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, publicadas en Gendarillas, 2011).

Las características intrínsecas de la diversidad social nos señalan necesidades y oportunidades en seguridad ciudadana que debemos de tener en cuenta a la hora de definir una metodología de seguridad ciudadana:

- Necesitamos realizar un esfuerzo por comprender de forma amplia y profunda la complejidad de las características sociales, de la relación entre ellas, y en particular de la diversidad de necesidades y recursos del territorio de nuestro trabajo;
- Necesitamos realizar un esfuerzo por incorporar a nuestro trabajo el conocimiento y la atención a la diversidad de factores de la complejidad social, muchos de ellos no directamente relacionados con la seguridad ciudadana;
- Necesitamos realizar un esfuerzo por no imponer una concepción de la seguridad ciudadana de un solo grupo social, que suponga la preservación o aumento de la inseguridad de otros grupos;
- Necesitaremos tener presentes elementos sociales que aunque estén íntimamente relacionados con los ciudadanos de nuestro territorio no necesariamente se encuentran incluidos en ellos;
- Necesitaremos tener presente la virtualidad de muchas de las relaciones sociales que se producen gracias a las nuevas tecnologías de comunicación.

- Lograr una seguridad ciudadana bien adaptada a la sociedad diversa supone la posibilidad de avanzar y llegar de forma profunda y completa a la profesionalidad de los agentes sociales, al ser capaces de llegar a las diferentes necesidades de todos los ciudadanos aprovechando la riqueza de sus recursos.
- Lograr una seguridad ciudadana bien adaptada a la sociedad diversa supone una oportunidad para compartir métodos, conceptos, experiencias, y una cultura de la seguridad ciudadana no solo entre servicios ciudadanos, sino también entre los propios ciudadanos que se muevan, comuniquen, o relacionen con otras ciudades o países.

Conseguir “exprimir” la diversidad de concepciones y aportaciones ciudadanas permite aspirar a una seguridad universal, para todos y de todos, liberada de relativismos, parcialidades, o reduccionismos culturales o sociales, a una seguridad que permita lograr una de las máximas aspiraciones humanas: Una sociedad que exprese su riqueza y diversidad en libertad y convivencia.

### **4.1.3. Misión y objetivos generales de un servicio de seguridad ciudadana para la sociedad diversa**

*“El avance en el estado de derecho debe ser capaz de responder a la diversidad de necesidades y recursos de la ciudadanía, y el campo de la seguridad ciudadana es clave para ello. (...) La seguridad ciudadana de la sociedad diversa es clave para hacer posible una de las principales aspiraciones del ser humano: la convivencia en diversidad”* (extracto de las Directrices Internacionales de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, definidas a través del proceso de Conferencia Internacional de Seguridad Ciudadana, publicadas en Gandarillas, 2011).

*“Public safety in a diverse society is fundamental in making co-existence in diversity - one of man’s main aspirations - possible. (...) Public safety in a diverse society is fundamental in making co-existence in diversity - one of man’s main aspirations - possible”* (extracto de las Directrices Internacionales de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, definidas a través del proceso de Conferencia Internacional de Seguridad Ciudadana, publicadas en Gandarillas, 2011).

#### Misión:

Lograr una seguridad ciudadana que garantice el derecho al respeto por los mismos derechos de todos y cada uno de los miembros de nuestra sociedad

#### Objetivos:

- Lograr una seguridad ciudadana que contribuya al desarrollo social como uno de sus principales fundamentos de calidad de vida y bienestar social de todos y cada uno de sus habitantes.
- Lograr una seguridad ciudadana que incluya y se adapte a las diferentes necesidades de seguridad y que aproveche las diferentes aportaciones de todos y cada uno de los ciudadanos.

- Lograr una seguridad ciudadana que comprenda la complejidad de los factores que afectan al contexto ciudadano incluyendo la participación del conjunto de servicios e instituciones al ciudadana en un trabajo conjunto que logre una alta calidad, eficacia y la eficiencia de todos los servicios y que respete la diversidad de características de los agentes sociales.

## **4.2. Metodología y diseño general: Sistema Integral de Seguridad Ciudadana centrada en la relación con la comunidad diversa**

### **4.2.1. Elementos básicos**

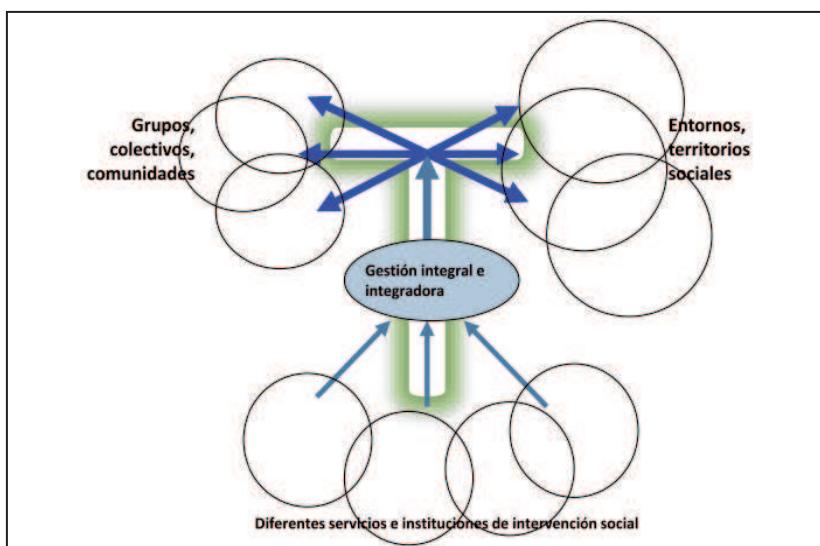
Establecidos ya los fundamentos básicos de un marco de seguridad ciudadana, a continuación entramos en describir la metodología general de intervención en seguridad ciudadana. Los pilares básicos definitorios del método serán los siguientes:

- Sistema: El método entiende la seguridad ciudadana como un conjunto de elementos interdependientes e inter-vinculados entre ellos que precisan una intervención multinivel y teniendo siempre presente que cambiar un elemento hará variar el resto para retomar la situación inicial. Por ello, los cambios deben de ser sistémicos, desde enfoques globales y complejos, centrados sobre todo en la relación dinámica entre los elementos.
- Integral e integrador. Supone la inclusión de los factores sociales claves de la seguridad ciudadana de un contexto determinado y el trabajo para lograr una combinación adecuada que permita la interacción positiva y sinérgica entre ellos y al mismo tiempo el respeto por sus límites y circunstancias.
- Extensivo. Llega a todo el conjunto de personas y factores sociales y lo comprende como un todo.
- Comunitario. El nivel comunitario nos permite trabajar el nivel interpersonal y al mismo tiempo permite la incorporación de las aportaciones de una diversidad de individuos, grupos y colectivos para lograr un óptimo nivel de seguridad ciudadana.
- Diversa. Que toma en consideración la riqueza de características de personas, de la relación entre ellas, y del contexto social (tanto tangible como no tangible). Existe una diversidad de orígenes, de género, económica, de conocimientos, de creencias e ideologías, de vivienda, de relaciones interpersonales, de grupos y colectivos, de trabajo, de modos de vida y de manejar la seguridad. Todas aquellas dimensiones en las que hay variaciones en las características sociales y que puedan afectar a la seguridad ciudadana son tenidas en cuenta.
- Sistema integral de seguridad ciudadana centrada en la relación con la comunidad diversa. Implica un sistema de manejo o gestión de la seguridad que procura confluir y articular los recursos y servicios en el proceso de relación con la diversidad social que constituye el conjunto de una comunidad.

#### 4.2.2. Un modelo de gestión centrado en la complejidad

*“La organización de los servicios de seguridad ciudadana estará centrada en la relación con y entre los ciudadanos y su contexto social y territorial. La gestión de los recursos debe de integrarse en dicho nivel relacional. Tendrá como finalidad transmitir al ciudadano la autonomía sobre la relación con su contexto una vez realizado el trabajo profesional”* (extracto de las Directrices Internacionales de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, definidas a través del proceso de Conferencia Internacional de Seguridad Ciudadana, publicadas en Gandarias, 2011).

El sistema integral aquí descrito se basará en un modelo T (servicios integrados de seguridad ⇔ [comunidad ⇔ contexto]) centrada en la relación sociedad-entorno. Esto significa una gestión de la seguridad ciudadana centrado en la relación entre el conjunto de los ciudadanos de un territorio y sus espacios sociales y físicos.



La gestión busca hacer confluir todos los recursos formales e informales, ordenándolos y articulándolos en la mejora de una relación integradora entre el conjunto de ciudadanos que componen una comunidad local y su espacio social y territorial.

#### 4.2.3. Objetivos metodológicos de organización

Por regla general, los criterios de definición del modelo de gestión y organización procuran superar las limitaciones de los sistemas tradicionales y de las tendencias actuales. En este sentido, el modelo general en su organización busca:

- Racionalizar los recursos existentes, reduciendo solapamientos, duplicidad, y multiplicidad de tareas y servicios hacia mismos usuarios identificadas sobre el territorio, y al mismo tiempo, lagunas sociales y territoriales de atención global

y sistematizada sobre casos (la mayoría) que son multifacéticos y que tienden a caer entre las grietas del sistema.

- Minimizar segmentaciones, departamentalizaciones, “compartimentos estancos”, y fragmentaciones de servicios.
- Ajustar ambigüedades y conflictos de roles entre agentes y entre entidades, y simplificar, ordenar y encajar estos roles en los procesos de intervención comunitaria, al mismo tiempo reduciendo solapamientos y duplicaciones de tareas y funciones.
- Lograr sinergias que den respuesta a las necesidades y problemas de la comunidad desde una gestión integral centrada en la relación integradora entre comunidad y su territorio como medio para su desarrollo.

Se propone una estructura inter-organizacional con un giro de 180º al organigrama tradicional administrativo, en el que cada organización ramifica de forma aislada sus servicios, con el ciudadano en la base. Aquí el ciudadano y la comunidad se sitúan en la cúspide desde un modelo de gestión centrada en la relación con la comunidad, como un todo, como medio de seguridad y convivencia. El modelo despliega estrategias de inclusividad integradora que al mismo tiempo distinga y aproveche la diversidad de necesidades y recursos del territorio desde un concepto sistémico de la relación entre los diferentes elementos presentes en el territorio. El modelo de gestión se centra en potenciar la conectividad social, las cadenas y redes de valores de seguridad y convivencia sobre el territorio, interconectando las fuentes, los procesos, y los destinatarios de la seguridad y la convivencia a nivel comunitario.

### **El modelo T centrado en la relación sociedad-entorno**

#### **No es una gestión ...**

- basada en servicios sectorializados y aislados con objetivos de atención primaria en seguridad ciudadana;
- descoordinada e incomunicada con otros servicios que puedan solaparse de forma ineficiente;
- meramente quirúrgica que atienda a individuos y problemas aislados identificados únicamente cuando se manifiestan;
- meramente centrada en el ciudadano o en la comunidad. El ciudadano no siempre tiene la razón en una seguridad pública;
- de producto. La seguridad ciudadana no se ofrece como un producto inerte, acabado, “universal”, que podamos colocar en nuestras calles, independiente del papel del ciudadano o del contexto que les rodea;
- única para dotar de un servicio general, igual para todos los ciudadanos de una comunidad tratada como una unidad homogénea;

### Es una gestión...

- que acompaña al ciudadano en los procesos de mejora de su relación con su entorno social;
- que informa y asesora a los ciudadanos para que puedan tomar decisiones reflexionadas sobre el tipo de seguridad ciudadana al que aspiran;
- que promueve las características positivas manifiestas y potenciales de los ciudadanos para una relación más segura e integrada con su entorno;
- que anticipa las dificultades de seguridad ciudadana y promueve la integración entre factores que puedan prevenir procesos sociales de inseguridad ciudadana;
- que lidera e impulsa procesos de vínculos entre los ciudadanos y sus entornos para lograr comunidades seguras como capital social de integración y desarrollo de la calidad de vida y el bienestar social;
- que lidera el aprovechamiento e integración de recursos formales e informales y la coordinación de servicios ordenándolos y articulándolos sobre el proceso de integración de factores de seguridad entre los ciudadanos y su contexto social y territorial;
- que ordena y racionaliza los recursos y servicios de forma eficiente y eficaz.

Es importante puntualizar que el modelo final aquí propuesto busca ser el más óptimo para ser implantado en diferentes ciudades o comunidades con alta diversidad social. Los procedimientos de implantación variarán mucho en cada lugar, dependiendo de los sistemas previos y de las resistencias al cambio observadas. El modelo también está diseñado de tal forma que prevea una gran diversidad de situaciones previas, y facilite la implantación bien por elementos o partes, o bien a través de sistemas intermedios mixtos. Más abajo abordamos los fundamentos del procedimiento de implantación.

#### 4.2.4. Estructura general del sistema de gestión y organización de los servicios

*“La seguridad ciudadana de proximidad debe de basarse en la inevitable interacción entre la policía y agentes sociales del territorio de diferentes áreas y organizaciones a través de los ciudadanos y las comunidades en la cúspide y centro de los servicios y de las estructuras y procesos organizacionales, con modelos de gestión inter-organizacional que integre los recursos en la relación entre el individuo y la comunidad a través de la potenciación de las redes comunitarias, equipos intersectoriales, y liderazgos colaborativos”* (extracto de las Conclusiones del Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, publicadas en Gendarillas, 2011).

*“Local safety should be based on the essential interaction between police and social agents from different areas and organizations through people and communities should*

*be placed top and centre in terms of services and the organization of structures and processes, with inter-organizational management models integrating resources in the relationship between individuals and community through fostering community networks, inter-agency teams, and collaborative leaderships”*(extracto de las Conclusiones del Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, publicadas en Gandarillas, 2011).

La estructura natural y formal es fundamental en el ámbito de seguridad ciudadana, ya que los ciudadanos precisan conocer cuál es su red y elementos de seguridad con los que pueden contar en su entorno, para reducir su sentido de indefensión. También la estructura permitirá transmitir un concepto no ambiguo y definido de la seguridad en el barrio que reduzca incertidumbres. Por otro lado, un excesivo hincapié en la estructura puede hacer excesivamente rígido temporal y espacialmente el concepto y método de seguridad ciudadana. Puede hacernos caer en entender la seguridad ciudadana como un producto acabado, lo que hará más rígida y dificultará la adaptación a los procesos sociales de seguridad y a su mejora continua. Al mismo tiempo, puede significar la imposición de una estructura única y excluyente que de hecho contribuya a la fractura “seguritaria” y por ende a la inseguridad ciudadana. En cambio, en la mayoría de los casos necesitamos desarrollar estructura ya que los modelos tradicionales presentes en la mayoría de los lugares implantaron estructuras externas a la comunidad y con conceptos y métodos de seguridad ciudadana únicos y reducidos. Como consecuencia, el ciudadano en el mejor de los casos se hace dependiente y debe de adaptar su seguridad ciudadana a un sistema externo (“la policía”) o debe de improvisar individualmente su propia forma de abordarla bajo su propia responsabilidad y riesgo.

La estructura de sistema que describimos de forma introductoria en este libro es aplicable para cualquier sector de servicios ciudadanos (seguridad ciudadana, justicia, salud, educación, servicios sociales, urbanismo, medio ambiente...) a nivel general. Sin embargo, en este caso lo vamos a aplicar expresamente al ámbito de la seguridad ciudadana y al general, ya que son los imprescindibles para poder llevar a cabo la metodología aquí presentada y los objetivos marcados. En cambio, hay que reseñar que el sistema es fuertemente recomendado para todo tipo de servicio ciudadano y nos cabe la duda de si es posible lleva a cabo este sistema integral de seguridad ciudadana sin que todo el resto de los sectores no aplican modelos similares.

El sistema incluye necesariamente 4 niveles de organización (**Gráfico 4.2.4**):

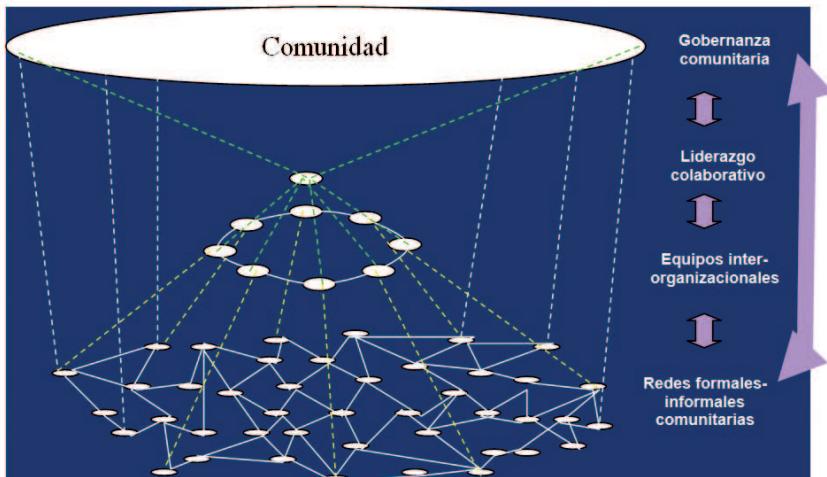
- La comunidad y su tejido social. Esto incluye el conjunto de relaciones entre personas, grupos, colectivos, y organizaciones dentro de la comunidad y con otras comunidades o entornos.
- Las redes sociales formales e informales. Aquí incluimos aquellas relaciones más estables tanto naturales e informales entre los ciudadanos, como las formales entre entidades, como las que conforman la relación entre las formales y las informales a nivel comunitario.

- Los equipos inter-sectoriales e inter-organizacionales. Esto supone la conjunción de agentes de las entidades más relevantes de las redes relacionadas con la seguridad ciudadana, constituidos en equipos estables con protocolos de actuación determinados.
- Los gestores territoriales. Líderes colaborativos que promueven la relación entre los equipos intersectoriales y la comunidad.

La experiencia reflejada en una gran cantidad de estudios diversos (Diamond y Mead, 2004; Frederickson, 2005; Keast, Mandell, y Brown, 2006; Klijn, 2010; Linden, 2010; Martin, 2010; Natera, 2004; Osborne, 2010; O'Toole, 2010; Pedraja y Rodríguez, 2004), incluido el nuestro, nos sugiere recurrentemente que una atención comunitaria precisa necesariamente de los 4 niveles de liderazgo. Las redes sociales formales e informales deben de ser impulsadas, para así mismo poder activar el capital social de la comunidad. Las redes formales de partenariado por sí mismas pueden tener protocolos de procesos de derivación muy explicitados y en marcha. En cambio, acaban disolviéndose y como máximo terminan llegando a grupos de usuarios muy concretos de forma muy parcial (Brown y Keast, 2003; Galaskiewicz, 1981; Schermerhorn, 1975; Wells, 2009). Así mismo, las redes sociales (y sobre todo la relación entre ellas) precisan de equipos intersectoriales de coordinación entre los principales nodos de esas redes para aglutinar y cohesionar esas redes. Los equipos no pueden ser meros grupos que voluntariamente se reúnen para intercambiar información sobre problemas. Deben de constituir orgánicamente equipos permanentes con el mandato de sus respectivas entidades para trabajar con procedimientos concretos de coordinación de equipo. Así mismo estos equipos difícilmente llegarán a buen término si no constan de liderazgos formales, en forma de gestores territoriales.

Así, los gestores territoriales recogerán las necesidades y recursos de la comunidad para servir de interlocutores y ordenadores primarios de los recursos materiales y humanos. Impulsarán los equipos inter-sectoriales, los cuáles a su vez potenciarán la relación entre las redes, que a su vez dinamizarán los recursos y la organización de la propia comunidad. Todos los 4 niveles deberán explicitar su compromiso para trabajar en pos de mejorar la gobernanza comunitaria entre todos. En cambio, los objetivos de liderazgo serán de transmitir este liderazgo de las unidades más pequeñas a las más grandes. Así, conforme los gestores territoriales van logrando transmitir la capacidad de organización de los servicios a los equipos, irán reduciendo la necesidad de su liderazgo. Los equipos a su vez irán perdiendo su relevancia conforme las redes van incorporando una capacidad de colaboración o partenariado en red, y finalmente conforme los gestores, equipos y redes van consiguiendo potenciar en la comunidad una cultura participativa y de gobernanza, todas estas estructuras previas irán pudiendo reducir su papel de liderazgo de impulso de los procesos, concentrándose en su papel de asistencia profesional ante las necesidades y problemas de los ciudadanos que lo requieran.

**Gráfico 4.2.4.** Representación esquemática de los niveles de organización necesarios en un sistema integral de servicios ciudadanos.



#### 4.2.5. Procesos básicos de gestión

*“Se sigue confundiendo igualdad de derechos con igualdad de necesidades o de acceso a los recursos. (...) Centrarse en la diversidad es una oportunidad para mejorar nuestra profesionalidad y efectividad en nuestro trabajo. Se trata de proteger los mismos derechos de todos a través de un servicio adecuado a las necesidades de cada uno”* (extracto de las Directrices Internacionales de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, definidas a través del proceso de Conferencia Internacional de Seguridad Ciudadana, publicadas en Gandarillas, 2011).

*“The concept of equal rights is still being confused with equal needs or resources. (...) Focusing on diversity is an opportunity to improve professionalism and effectiveness in our work. We need to protect the same rights for all by providing a service adapted to the needs of each and every one.”* (extracto de las Directrices Internacionales de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, definidas a través del proceso de Conferencia Internacional de Seguridad Ciudadana, publicadas en Gandarillas, 2011).

El modelo de gestión procura centrarse en los procesos de desarrollo de seguridad ciudadana en la relación entre los ciudadanos y sus contextos sociales. Los procesos sociales que generan y desarrollan seguridad ciudadana precisan de un desarrollo temporal en el mismo territorio y/o en otros y que al final necesitan confluir para resultar en un estado de seguridad determinado. La comprensión de la seguridad ciudadana como un proceso dinámico y no como un producto nos permite abordar y adaptarnos adecuadamente a todos los factores y componentes fundamentales del tipo y nivel de seguridad ciudadana

de un territorio concreto, tanto en sus causas, como en factores que influyen en su desarrollo o consecuencias que se retroalimentan o modifican es estado.

Así, el trabajo de seguridad ciudadana no consiste en vender un producto ya acabado (“la seguridad ciudadana”) sino que se trata de un servicio que acompaña y mejora continuamente el proceso de seguridad ciudadana propio de un territorio. Por ello, la gestión se fundamenta sobre todo en modelos “*procesuales*”, aunque sin olvidar la necesidad de trabajar también las estructuras.

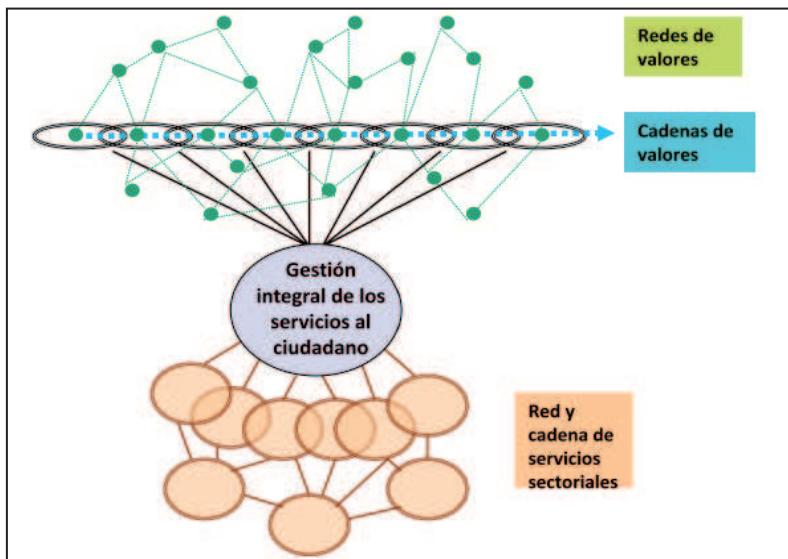
La gestión de procesos aquí descrita se basa en un **modelo de gestión de la relación con las redes y cadenas de valores en seguridad ciudadana y convivencia (Gráfico 4.2.5)**. La gestión buscará integrar los procesos sociales que se desarrollan en el tiempo y espacio y que desembocan en un estado determinado de seguridad ciudadana. Estos procesos tienen su origen en las fuentes sociales de seguridad ciudadana y tienen su fin en las situaciones de una seguridad determinada. Llamaremos cadenas de valores de seguridad ciudadana a la serie de principales relaciones entre los elementos (personas, factores, y características sociales y territoriales) que se encadenan para desarrollar una óptima seguridad ciudadana. Por redes entenderemos a la malla de relación entre todos aquellos elementos (personas y factores sociales) que apoyan los principales procesos de seguridad o inseguridad ciudadana.

Cada elemento y su relación con el resto será entendido como un valor de seguridad ciudadana. Incluimos aquí por razones metodológicas únicamente los valores naturales (propios de la ciudadanía) y no los de los servicios al ciudadano. Aunque no es fácil separar los valores naturales de la sociedad de los de los servicios al ciudadano, el modelo aquí descrito parte y se centra en la relación entre sociedad y su contexto socioespacial. Esta separación nos permitirá también partir de cero y verlo más claro. Y de cualquier forma, es la ciudadanía el conjunto de usuarios o destinatarios (el “target”) de nuestros servicios, por lo que debemos de centrarnos primeramente en las dinámicas, necesidades, y recursos propios de los ciudadanos.

Entenderemos la gestión como un proceso de puesta en valor y aprovechamiento de las redes y cadenas de valores de seguridad ciudadana y de convivencia. Esto lo conseguiremos a través de:

1. Diagnóstico e identificación de todos los elementos que añaden o reducen valores en un territorio social determinado y las relaciones entre ellos;
2. Estudio de las cadenas de valores presentes o potenciales más estratégicas para dinamizar tanto las redes de valores como la seguridad ciudadana en todo el territorio.
3. Definición de planes, programas, y proyectos de seguridad ciudadana que pongan en valor y potencien estas cadenas y redes.
4. Diseño del inter-ajuste entre red de servicios ciudadanos y cadenas de valores comunitarios a través de los planes, programas y proyectos.
5. Gestión de la ejecución, evaluación y seguimiento continuo de todo el proceso.

El modelo de gestión se centrará sobre todo en los elementos más fuertes y con mayores potenciales y recursos tangibles y no tangibles como fuentes de seguridad ciudadana. Al mismo tiempo, se centrará sobre todo en los elementos más vulnerables, en riesgo, y necesitados como usuarios finales del proceso. La gestión procurará ir añadiendo valor a cada paso de la cadena hasta llegar con todos sus valores a las situaciones más necesitadas. Aunque la gestión de los servicios procura un mayor impacto en el destino final del proceso, en realidad es el proceso en sí y sus efectos, activando todos los valores, lo que da mayor beneficio a toda la red comunitaria. Todo ello buscando resultar en una mejora en la gobernanza que alcance a toda la comunidad, su bienestar y calidad de vida.



**Gráfico 4.2.5.** Modelos de cadenas y redes de valores de seguridad ciudadana.

#### 4.2.6. Elementos básicos del sistema integral de seguridad ciudadana

La confluencia entre estructura y procesos supone la concreción de una serie de elementos necesarios al implantar un sistema integral de seguridad ciudadana. Estos elementos emanan de programas y prácticas de éxito en diversos países del Mundo. El modelo general es una combinación de buenas prácticas innovadoras internacionales de éxito seleccionadas. En ese sentido, todos los elementos tienen su correspondencia en diferentes experiencias, aunque aquí se puedan matizar en su denominación o en su definición para un mejor encaje en sistema superior.

Se presenta a continuación una descripción inicial del conjunto de elementos básicos que creemos necesarios para una implantación exitosa del sistema. En la siguiente sección se elaboran las funciones y tareas de cada uno de ellos. Estos elementos han sido incluidos en base a criterios de eficacia, eficiencia, y satisfacción y calidad de vida de agentes sociales

y ciudadanos, adaptada a la diversidad y complejidad social de una comunidad local. En este sentido, creemos que la metodología es adaptable a diferentes contextos, sociedades, y culturas, aunque siempre se hace necesario un estudio de adecuación y viabilidad previo. Es posible en este sentido añadir al sistema elementos propios del lugar donde se implante y que puedan enriquecer o fortalecer el sistema, bien porque ya estaban presentes funcionando adecuadamente, o bien porque es posible incorporarlas debido a las características, necesidades, recursos, u oportunidades del propio lugar. En todo caso, un criterio de diseño del sistema es el de simplificar al máximo la estructura procurando una mejor eficiencia y sencillez en la organización y coordinación entre las partes. Por ello, todo añadido debe de ser sopesado en su efectividad. En todo caso, cualquier definición de un nuevo sistema procura de un plan de implantación basado en un estudio exhaustivo y en profundidad de las necesidades y recursos presentes en el territorio.

### **Un ejemplo de gestión integral de redes y cadenas de valores de seguridad ciudadana y convivencia**

Agentes de reinserción de una prisión se ponen en contacto con los agentes comunitarios encargados de la reinserción de exreclusos del barrio en el que va a ir a vivir Luis al salir de prisión. Luis volverá en condicional al pequeño piso de la madre, vacío ahora por fallecimiento. Luis lleva un importante historial de reincidencia en delitos menores. Los psicólogos del centro penitenciario encuentran en Luis importantes riesgos y dificultades para adecuarse a la vida en libertad en un entorno social como el de su vivienda. Ven en Luis una baja motivación y percepción de eficacia para construir un proyecto de vida en un entorno difícil como el que va a insertarse. Está acostumbrado a un comportamiento basado en el “no tener nada que perder”. Luis muestra un comportamiento impulsivo y a veces impositivo, de especial riesgo en el lugar donde va a vivir.

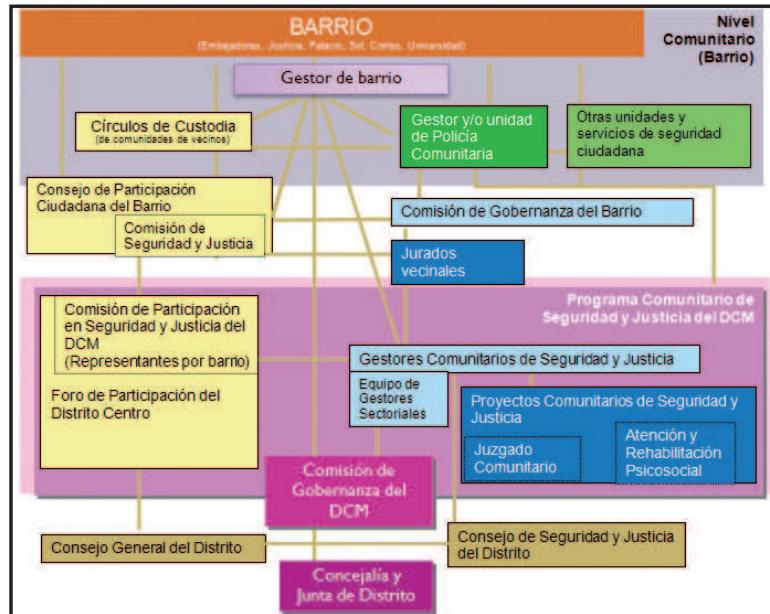
El edificio de viviendas donde se reinserta Luis se trata de un gran bloque de pequeñas viviendas antiguas y en mal estado en el que abundan personas mayores solas. El agente comunitario pone sobre la mesa el caso en las reuniones inter-sectoriales con otros gestores y agentes comunitarios. Definen un proyecto de reintegración en el que por un lado se le asignará un orientador (del barrio) de actividades comunitarias, y un interlocutor y grupo de bienvenida en el edificio. El orientador ha sido seleccionado entre personas con conducta de riesgo que han participado con éxito en actividades de integración familiar y comunitaria. El interlocutor es un joven conocido por haber sido valorado por sus grandes habilidades prosociales y de liderazgo en los programas escolares y en su entorno vecinal, favorecido por una relación positiva con una familia con extensos vínculos sociales. El grupo de bienvenida ha sido invitado en el caso por haber mostrado una especial motivación por actividades proactivas, en parte por la influencia positiva del interlocutor. El procedimiento definido será asistido y supervisado por el grupo de agentes comunitarios, y en particular por el gestor comunitario y el agente comunitario de reinserción, que procurarán asegurar

que se ponen en valor los pequeños y grandes objetivos de todos los protagonistas y que se corrigen y readaptan las limitaciones o contingencias.

Este caso hipotético, combinación de buenas prácticas de varios países, muestra tanto elementos de redes y de cadenas de valor (desde factores de integración familiar asociados a la acción escolar de los educadores, que fomentan el desarrollo de contextos sociales proactivos) que permiten abordar preventivamente posibles problemas muy difíciles de resolver a posteriori. Mientras que aquí las fuentes de seguridad se encuentran en los medios familiares y sociales donde crecen los chicos, el destino final es el estado de seguridad ciudadana de los espacios sociales de esas viviendas, y en particular los más beneficiados son tanto el exrecluso como aquellos mayores que viven solos en el edificio, como los espacios de convivencia en el edificio, y su propio futuro.

En el **Gráfico 4.2.6** se incluye un ejemplo de sistema integral, aquel definido para el Distrito Centro de Madrid (DCM). Este sistema ha sido elaborado a partir de un estudio profundo de necesidades y potenciales ciudadanos, y de los recursos y servicios presentes en el territorio (ver en Anexo, la metodología de investigación). El DCM, de 143,674 habitantes (Padrón Municipal de 2009), consta de 6 barrios administrativos. Fue el nivel de barrio el considerado como unidad básica comunitaria. El DCM alberga una de las mayores diversidades sociales y culturales de España, tanto en las características de sus residentes y usuarios, como en las peculiaridades de cada barrio. En este sentido, cuenta con muchas características en común con otros núcleos urbanos actuales del Mundo.

A continuación se describen de forma introductoria los principales elementos, cuyas denominaciones han sido seleccionadas en base a los nombres de otras experiencias similares en diferentes lugares del Mundo, en base a su significado, o en su facilidad para ser aceptado como referente en el lugar. Para diferentes lugares, diferentes denominaciones pueden significar mejores referentes para el ciudadano y profesional. Por ello, es aquí importante prestar atención sobre todo a su función y encaje en el sistema. También recordemos que estos elementos implantados en su totalidad constituyen los componentes de un sistema final. Hay que entender que algunos o muchos de estos elementos pueden ser de difícil implantación en un principio, dependiendo del sistema previo. Por eso hay que analizar estos elementos desde una visión global y sinérgica de todo el sistema como modelo final que pueda dar una respuesta óptima a los problemas y necesidades de nuestra comunidad o ciudad. Después podremos analizar cómo hacer posible la implantación de cada elemento y de su totalidad. Hay que tener también presente que cada uno de los elementos del Sistema, por definición, funcionará de forma más óptima cuando el resto de los elementos del sistema estén presentes y plenamente relacionados entre ellos. Es por eso que a la hora de dejar de implantar algún elemento en un principio por dificultades del sistema previo, debemos de considerar que los elementos seleccionados para una primera fase pueden tener dificultades para arrancar o incluso podrían hacerlo de forma contraproducente por un choque con el sistema previo.



**Gráfico 4.2.6.** Elementos básicos de un Sistema Integral de Seguridad Ciudadana para el Distrito Centro de Madrid.

**Policía Comunitaria.** Agente interlocutor de referencia en el barrio, conoce y es conocido por todos. Se centra en las causas y dinámicas sociales de los problemas de seguridad de forma proactiva incluyendo la prevención y la promoción de la seguridad ciudadana. Lidera la seguridad ciudadana y transmite liderazgo a agentes sociales y comunidad, derivando, acompañando, y asesorando a aquellos profesionales de otras áreas sectoriales que puedan hacer labor preventiva. Este rol surgiría en un principio del ámbito local, aunque necesitarían de enfoques de trabajo del resto de las policías con misma concepción. Tres son los niveles básicos de una estructura organizacional con un enfoque comunitario aquí definido:

- El agente comunitario de base, que genera sus proyectos de resolución de problemas y de implicación ciudadana sobre su sector de barrio asignado, decidiendo sobre líneas operativas de acción.
- El mando medio, que programa, coordina, y supervisa a los agentes de los sectores en un barrio determinado, y decide sobre las tácticas para la resolución de problemas y la implicación ciudadana.
- El mando superior, que planifica, coordina, supervisa, y evalua el trabajo de todos los barrios de un distrito o ciudad, decidiendo sobre las principales prioridades y estrategias generales de intervención.

Trojanowicz y Bucqueroux (1998) sugiere una vuelta de 180º al organigrama tradicional, poniendo al policía de base arriba, y al mando superior abajo, proveyendo recursos y supervisando el trabajo del policía de base. Otras funciones de los mandos para estos autores son el de facilitador del trabajo del policía de base ante las dificultades a la hora de abordar los problemas, el servir de modelo para ellos, y como mentor o “coucher”, con un liderazgo que transmita auto-liderazgo y de cambio del control a la confianza, la autonomía, la planificación del trabajo, el reconocimiento y la recompensa al trabajo bien hecho, pero al mismo tiempo de intolerancia al abuso de poder, discriminaciones, o favoritismos en la relación del policía con la comunidad.

**Gestor de Barrio (o gestor comunitario).** Profesional de referencia en el barrio que trabaja integralmente sobre el terreno a nivel comunitario, sobre sus necesidades, problemas, recursos y oportunidades. Trabajará como servicio de “atención primaria” a la comunidad, y con la comunidad como medio de desarrollo e integración del barrio. Interlocutor de los residentes, procurará conocer y ser conocido por todos los vecinos. Supervisará los servicios de las diferentes instituciones en el barrio y hará seguimiento de los casos. Ordenará y racionalizará los recursos formales e impulsará los recursos informales y el capital social. Liderará los procesos de desarrollo de las iniciativas comunitarias procurando transmitir a la comunidad el liderazgo y su propia capacidad de iniciativa y organización. Sin estar por encima ni llegar a ser director o coordinador formal de las instituciones presentes en el territorio, procurará aglutinar el trabajo conjunto con habilidades de liderazgo colaborativo, permitiendo al mismo tiempo la autonomía de cada entidad y al mismo tiempo fomentando la gobernanza entre entidades y comunidad. Catalizador junto con la comunidad de procesos de desarrollo e integración social con el territorio. Los Gestores de Barrio se constituirán en Equipo alrededor de los órganos de Distrito.

**Círculos de Custodia.** Combinación de lo mejor de modelos de Custodia Ambiental, de “Neighbourhood Watch groups” y de sistemas de justicia comunitaria y restaurativa. Procuran implicar a todos los vecinos y usuarios de los espacios públicos compartidos (calles, plazas, parques). Se reunirán de forma plenaria, eligiendo a sus interlocutores, representantes de todas las comunidades de vecinos, y comisiones de trabajo generales y sectoriales, entre ellas la de seguridad y justicia. Los Círculos de Custodia se encargarán de cuidar el desarrollo de la convivencia y de la ecología ambiental y humana del lugar. Supondrán interlocutores oficiales para usuarios y agentes de instituciones, participando activamente en el diseño y co-gestión de los espacios públicos y comunes. Estarán presentes en los Consejos de Participación Ciudadana del barrio.

**Consejo de Participación Ciudadana del Barrio.** Fusión de los diferentes órganos de participación sectorial ya existentes. Tendrán órganos de gestión generales y con comisiones sectoriales, entre ellas la de seguridad y convivencia. Los Consejos están organizados por el conjunto de vecinos y comerciantes de un barrio. Debe de mostrar criterios de funcionamiento de inclusividad y exclusividad social, con un papel activo para llegar e incorporar a todo aquel ciudadano con más dificultad de participación. Los agentes y

autoridades sociales pueden estar presentes pero siempre a invitación del Consejo, para mantener informados a los vecinos, ser informados por ellos, y asesorarles en sus decisiones. Los agentes y autoridades sociales procurarán siempre ser escrupulosamente respetuosos y fomentar la autonomía de las decisiones del Consejo. La Comisión del Seguridad y Justicia del Consejo será la encargada de servir de interlocutor y representante de los Consejos frente a otros órganos comunitarios y locales en el ámbito de seguridad ciudadana y convivencia.

**Comisión de Gobernanza del barrio (o Comisión del Barrio).** Pequeña comisión de representantes de las principales instituciones (y 1 representante del Consejo de Participación) para abordar de forma integral las necesidades y problemas del barrio y para la promoción de la gobernanza comunitaria como instrumento de integración social y desarrollo del barrio.

**Jurados vecinales, comunitarios, o ciudadanos.** Tribunales de vecinos, comerciantes, y usuarios del barrio para casos que no llegan a ser delitos, con la orientación y la supervisión de los órganos de justicia comunitaria (fiscal, juez), usando métodos de justicia restaurativa y comunitaria. Los jurados ciudadanos pueden ser gestionados por la Comisión de Seguridad y Justicia de los Círculos de Custodia, y ser rotatorios. Los participantes en los Jurados Ciudadanos precisan pasar por breves programas formativos sobre los procesos de justicia legal y psicosocial.

**Foro de Participación del Distrito, Comisiones sectoriales.** Consejo de participación general del Distrito (conjunto de barrios, nivel inmediatamente superior al de barrio o comunidad local). Incluye representantes generales y de las comisiones sectoriales de cada barrio. Las Comisiones sectoriales se reunirán de forma relativamente autónoma y ellas y sus representantes serían interlocutores de cada institución. Igual que en los Consejos de Barrio, aquí las autoridades públicas deberán de mantener un escrupuloso respeto y promoción de la autonomía de los ciudadanos en sus decisiones. Las autoridades o expertos de instituciones públicas estarán presentes bajo invitación del Foro, para informar, ser informados, y asesorar en las decisiones del Foro.

**Gestores comunitarios sectoriales.** Similar función de los gestores comunitarios generales, pero de cada sector de servicios, institución o departamento. Trabajaría sobre el terreno con el barrio desde enfoques de intervención comunitaria, y de coordinación inter-institucional. Serían los enlaces, conectores, e interlocutores de cada área sectorial o institución con el resto de las áreas, con la comunidad en su totalidad, y con la dirección política de cada institución.

**Equipo Inter-sectorial de Gestores Comunitarios.** Equipo de gestores comunitarios o especialistas de cada institución centrados en la intervención comunitaria. Cuenta también con la presencia del equipo de gestores de barrio. Darán de forma individual, en pequeños grupos, o entre todo el equipo, servicios especializados comunitarios derivados del gestor comunitario (o gestor de barrio). Se centrarán en los casos derivados por los gestores de barrio, y en proyectos o programas concretos definidos por el conjunto de órganos políticos, profesionales, y ciudadanos. Es el nivel de decisión operativa del Centro

de Gestión Comunitaria del DCM. Los diferentes gestores sectoriales pueden incorporarse en Equipos a niveles de barrio y de distrito, dependiendo de la cantidad de trabajo que precisen esos barrios en cada uno de esos servicios sectoriales.

**Gestores Comunitarios de Seguridad Ciudadana.** Serán los gestores sectoriales del Equipo Inter-Institucional Comunitario en el ámbito de seguridad ciudadana, venidos en principio de los equipos de barrio de la Policía Comunitaria. Trabajarian de forma muy estrecha con los Gestores de Barrio.

**Comisión de Gobernanza del DCM.** Nivel de gestión política de Distrito. Pequeño grupo con representantes de las instituciones implicadas. Tomará decisiones estratégicas para impulsar la gobernanza, la integración, y el desarrollo entre los barrios del DCM.

**Consejo General y Consejo Sectorial de Seguridad y Justicia del distrito.** Órganos de representación completa de los actores sociales e institucionales del distrito, para permitir el diálogo, el análisis de los problemas y facilitar las decisiones de los Órganos de Gobierno con responsabilidad en el territorio. Incluyen representantes generales del Foro de Participación Ciudadana y de la Comisión de Seguridad y Justicia del Distrito, respectivamente.

**Centro de Gestión Comunitaria del distrito y Centros Comunitarios Integrales.** Centro integrado de servicios generales y especializados de intervención para y con los barrios. Se diferencia de otros Centros y servicios en que integra servicios centrados en la relación entre el conjunto de ciudadanos que habita un territorio a nivel comunitario y éste. Busca integrar el resto de los servicios ya existentes en esta relación para avanzar en la eficacia y eficiencia de estos servicios. El Centro tendrá básicamente dos niveles: Operativo (el Equipo de Especialistas) y el político (el Consejo de Gobernanza). (El esquema del Equipo no pretende incluir todas las entidades que son ni tienen que ser todas las que están). Se podrán crear Centros Comunitarios Integrales en cada barrio, con funciones más centradas en el trabajo operativo, en la medida que hubiese necesidad o recursos para ello. En estos Centros las diferentes entidades contarán con sus gestores comunitarios sectoriales en la medida que se hayan asignado al barrio por las problemáticas o el volumen de trabajo de ese barrio en ese sector o tipo de servicio. También servirán para contar con espacios para las actividades de los diferentes órganos de participación ciudadana del barrio.

**Unidades y programas sectoriales.** Dentro del Centro de Gestión Comunitaria pueden crearse diferentes programas desde cada institución y área sectorial, pero siempre con el recurso integral del Centro.

**Programa Comunitario de Seguridad y Justicia.** Será el programa sectorial del área de seguridad y justicia. Algunos ejemplos de servicios serán los Juzgados Comunitarios y los Servicios de Atención Psicosocial.

**Juzgados Comunitarios.** Un ejemplo de servicio. Llevado con la dirección directa de los servicios de justicia y de los gestores sectoriales (fiscales y jueces comunitarios). Procesos pre- o extra-judiciales proactivos y preventivos, que previenen que muchos casos

lleguen a la justicia ordinaria. Basado en procedimientos de justicia comunitaria y restaurativa. En este sentido, aquí los Jurados Ciudadanos serán de gran utilidad para faltas y pequeñas infracciones que se produzcan en el entorno del barrio.

**Servicio de Atención Psicosocial.** Otro ejemplo de servicio comunitario. Contará con funciones como: Apoyo psicosocial a víctimas, infractores, y personas en situación de vulnerabilidad o riesgo; servicio a profesionales en casos de difícil trato por las características psicosociales del usuario; servicio de apoyo psicosocial a profesionales en situación de estrés laboral; mediación vecinal; investigación de factores e indicadores de riesgo psicosocial; diagnóstico y asesoramiento en factores psicosociales de potenciación de valores de seguridad y convivencia en el barrio.

### 4.2.7. Marco legislativo y regulatorio

#### **El recurso del derecho en la sociedad diversa**

El cambio legislativo es una pieza clave para lograr una seguridad ciudadana en nuestro estado de derecho que procure respetar y proteger los derechos de nuestra sociedad diversa. De hecho, en diferentes países una mayor sensibilidad institucional hacia una seguridad ciudadana adaptada a la diversidad diversa se ve reflejada en diferentes e importantes legislaciones en esta línea. Por ejemplo, Clements (2008) cita hasta 21 nuevas normativas nacionales en el Reino Unido desde 1970 procurando regular la protección de los derechos humanos de la alta diversidad social de ese país y que abordar una rica gama de temáticas (sobre discriminación sexual, relaciones raciales, derechos humanos, derechos de los incapacitados, derechos humanos y civiles en general, protección contra el odio hacia religiones y razas...).

El derecho debe de ser una de las principales herramientas para lograr que en una sociedad plural y heterogénea todas las personas puedan contar con los mismos derechos, no solo independiente de sus características diferenciales, sino debido a ellas. El derecho debe de ser capaz de lograr que el estado pueda lograr que personas con diferentes necesidades puedan cubrirlas para alcanzar los mismos derechos que el resto de la sociedad, y para ello debe de saber adaptarse a esa diversidad de necesidades, y problemas, pero también de recursos de nuestra sociedad. El derecho debe de favorecer una justicia equitativa en el propio contexto social del ciudadano, a través de procedimientos que permitan estudiar, conocer, y adaptarse a fondo rigurosa y científicamente a la sociedad compleja.

En este Manual planteamos un sistema de trabajo científico centrado en la complejidad social. Consideramos que el estudio normativo del derecho y de la legislación pública puede también basarse en estos marcos científicos. El derecho así se convierte en una oportunidad y recurso para una seguridad ciudadana en la sociedad diversa.

Una metodología, como la que en este Manual describimos, centrada en la relación con el ciudadano y con la comunidad a través de un sistema integral de trabajo intersectorial, e interinstitucional, de organización de la participación ciudadana y de gobernanza comunitaria, precisa del establecimiento claro y concreto, sin ambigüedades,

de procedimientos de trabajo conjunto, de descripción de funciones de cada uno, de evaluación, supervisión, y seguimiento. Vamos a precisar dedicar un importante tiempo de definición tanto “gruesa” como “fina” de los métodos de trabajo a la regulación y normalización del trabajo. Las diferencias de normativas entre ciudades y países en materia de seguridad ciudadana son enormes. En cambio, a la hora de abordar la sociedad diversa, los cambios y desarrollos normativos necesarios se acercan, ya que paradógicamente ante la diversidad social no podemos instaurar diferentes normativas específicas en cada ciudad para unas culturas determinadas. El marco legislativo para la sociedad diversa se hace así más homogéneo y universal a través de ciudades y países.

Podemos citar algunas razones por las que los modelos de intervención de seguridad ciudadana en la sociedad diversa y compleja requieren en cualquier ciudad o país de una mayor reglamentación que los modelos tradicionales:

- No podemos presuponer que unas normas basadas en los usos y costumbres de una cultura determinada nos sirvan para todos los casos;
- Necesitaremos una mayor coordinación inter-sectorial e inter-institucional para poder abordar la complejidad de los problemas en su contexto natural. Por ello, precisaremos de regulaciones para establecer los procedimientos de trabajo conjunto y la descripción de las funciones de cada parte. Precisamos de prevenir ambigüedades, conflictos, solapamientos, y vacíos en las tareas de los diferentes roles de las diferentes áreas sectoriales e instituciones. Precisamos formalizar los espacios de trabajo de cada uno, que puedan ser visualizados por todos.
- Necesitamos formalizar la participación ciudadana. El trabajo voluntarista de unos pocos al final es fuente de fracaso. Precisamos garantizar por regulación que todos los ciudadanos tengan un espacio, cuáles son los derechos y obligaciones de cada uno, en qué se van a beneficiar por su participación, y cómo se les va a reconocer su implicación. Los propios ciudadanos lo van a pedir. Ellos necesitan, en sus funciones voluntarias, poder conocer y transmitir qué son y qué representan cuando participan como interlocutores con otros ciudadanos y con las administraciones.
- Tenemos que tener en cuenta que el trabajo proactivo y preventivo es mucho más fino y complicado que el trabajo tradicional de respuesta al delito. Se requiere una regulación “fina” de los procedimientos de seguridad ciudadana que pueda servir a los diferentes agentes como herramienta de trabajo en la que apoyarse.
- Así mismo un trabajo de seguridad ciudadana centrado en los diferentes casos de la complejidad social sin el apoyo de un marco normativo “fino” puede hacer tentar al agente de seguridad a tender a soluciones benevolentes hacia el infractor, ya no podrá ser firme sin una normativa que le respalde para adaptar la respuesta al caso. Esto puede suponer un fracaso de modelos de policía de barrio o comunitarios, ya que acabará transmitiendo a los conciudadanos que aquel que infringe la ley tiene más derechos y beneficios que el que se porta correctamente,

ya que sale impune de un comportamiento infractor que le beneficia. Así, estos modelos acaban transmitiendo que son “débiles” con el infractor.

- Vamos a trabajar sobre el terreno utilizando recursos y medios compartidos entre diferentes áreas, cada una con su regulación. Tendremos que estudiar y viabilizar la combinación entre ellas.
- En particular la combinación entre instrumentos comunitarios y preventivos de seguridad y de justicia va a precisar de una importante carga normativa. De esta forma cada parte sabrá bien sus funciones, y no tendremos temores de que nos acusen de usos arbitrarios y abusivos tanto de las decisiones judiciales y punitivas como de seguridad ciudadana.
- Tenemos que tener en cuenta que vamos a desconcentrar la toma de decisión, distribuyéndola horizontal y verticalmente. La normalización y formalización de estos procedimientos y mecanismos de trabajo y de toma de decisión nos permitirá distribuir esta toma de decisión promoviendo la autonomía y el liderazgo desde cada puesto de trabajo, sin necesidad de grandes esfuerzos de supervisión.
- La gestión integral centrada en la relación directa con el ciudadano supone un importante esfuerzo de establecimiento normativo de procedimientos de evaluación y supervisión multinivel. Todo ello debe de reglamentarse.
- El trabajo adaptado a la complejidad social puede caer en una excesiva casuística. No podemos llegar a gestionar más la casuística que el trabajo reglado. Esto supondría utilizar criterios de decisión diferentes para cada caso, lo que implicaría un exceso de esfuerzo y un mayor riesgo a equivocarnos. En particular podemos caer en el error de beneficiar de forma discriminativa unos casos sobre otros. Justamente centrarnos en la sociedad diversa busca ser equitativo con todos y cada uno desde planteamientos universales. Ello nos va a permitir una mayor normalización de los procedimientos que a su vez necesitaremos para centrarnos y adaptarnos a la complejidad social.
- La normalización de criterios y procedimientos de trabajo nos va a permitir compartir, consensuar, intercambiar métodos y experiencias de trabajo. Esto, en el ámbito de la seguridad ciudadana promoverá unos criterios y valores compartidos de protección y promoción de los derechos civiles en la sociedad diversa y entre ciudades y países.

A continuación profundizamos en dos de estos temas clave por su importancia en el sistema y por el reto que significan:

[La conjunción entre policía y justicia comunitaria.](#) Cuando abordamos la justicia en ámbitos de seguridad ciudadana, las leyes y las normas públicas son centrales. En el caso de la justicia comunitaria y restaurativa lo es aún más. De un modelo punitivo simple de aplicación de la justicia (basado en penas económicas y de privación de libertad básicamente) vamos a pasar a un modelo que quiere aprovechar los conocimientos de disciplinas como la psicología, la sociología o la antropología para conseguir prevenir que

una infracción se repita o vaya a más, que un comportamiento delictivo de una persona cambie o no se produzca. El reto de sabernos adaptar a la diversidad de casos no supone tener que utilizar soluciones informales de “casuística” que se puedan leer como arbitrarías. Supone todo lo contrario, establecer procedimientos rigurosamente científicos y normativos, desde la legislación vigente y el estado de derecho.

El ámbito más delicado en este sentido es el de las sanciones y penas. En el trabajo conjunto entre policía comunitaria y justicia comunitaria es imprescindible que se pueda contar con un amplio abanico de sanciones y medidas formales para poder adaptar a cada caso. Muchos policías con métodos “legalistas” reactivos, jueces y fiscales expresan su frustración por las limitaciones de los métodos de justicia tradicional. Recordemos que los métodos tradicionales de la policía se denominan muchas veces “legalistas” porque las leyes judiciales tienen un importante papel. Los castigos judiciales cumplen una doble función de seguridad ciudadana, ya que por un lado “encierran” al criminal y por otro lado disuaden a los futuros criminales, en teoría. Ya hemos visto cómo tanto los principales estudios científicos como la experiencia de los profesionales de la justicia y la seguridad ciudadana expresan resultados muy limitados y frustrantes en el impacto de estos métodos en la seguridad de un barrio. Por otro lado, las medidas alternativas de servicio a la comunidad o restaurativas muchas veces adolecen de eficacia, en buena parte debido a que no se adaptan bien al caso. Por ello, tanto los policías comunitarios como los jueces necesitan de un amplio abanico de sanciones y medidas alternativas, comunitarias, y restaurativas que puedan adaptar a las características de cada caso, y esto debe de ser normalizado. Una mayor reglamentación de sanciones para una más rica tipología de las infracciones no debe de llegar a una excesiva concreción, de tal manera que deje cierta flexibilidad a fiscales, jueces y agentes de la seguridad ciudadana. En cambio, debe de reglamentarse públicamente para que respalde el trabajo del policía y del juez, para orientar la participación ciudadana en los procesos de justicia comunitaria, y para evitar el uso arbitrario y abusivo, y garantizar los derechos de todas las partes implicadas. Es recomendable para ello, ir estableciendo un catálogo formal de tipos y procedimientos de sanciones para diferentes tipos de infracciones. Este catálogo no tiene por qué ser completamente rígido y cerrado, y debe de enriquecerse con un análisis científico de los resultados de la imposición de las sanciones. **Cuadro 4.2.7.** muestra una lista de diferentes tipos de sanciones comunitarias que se utilizan en diferentes países. En la Sección 5.2.2 sobre los roles de los agentes de justicia abordamos más a fondo las experiencia de la justicia comunitaria.

También la normativas y regulaciones deben de ponerse al servicio de la promoción del comportamiento positivo ciudadano que mejore la seguridad y la convivencia. Las nuevas tecnologías nos pueden permitir realizar una ingeniería en la implantación de normas de incentivo de la participación ciudadana, que antes era impensable. Por ejemplo, podemos registrar el esfuerzo de las administraciones públicas en la limpieza y arreglo de calles y espacios públicos y los niveles de reducción de ese esfuerzo pueden corresponderse con una reducción de los impuestos locales a los vecinos de esas calles,

plazas y edificios. A esto pueden unirse reglamentos de promoción de la participación ciudadana en la definición de usos y cuidado de espacios públicos y vecinales, y promoción del comportamiento cívico en ellos (por ejemplo, a través de modelos de custodia o adopción de espacios y elementos públicos y el incentivo sobre resultados positivos, en conjunción con procedimientos de justicia comunitaria para comportamientos incívicos y antisociales). Es cuestión de tiempo que los vecinos se impliquen en los casos en los que haya un uso degradante de esos espacios. La legislación y normativas pueden así servirnos como recursos que sirvan sinérgicamente para potenciar el papel ciudadano sobre sus propios espacios.

### **Cuadro 4.2.7. La aplicación del derecho científico a la justicia y la seguridad ciudadana en la sociedad diversa: El ejemplo de las sanciones de justicia comunitaria y restaurativa**

El amplio conjunto de prácticas de sanciones y medidas judiciales y administrativas alternativas a las tradicionales (multas y cárcel) que se han ido implantando con éxito en diferentes países nos hacen ser optimistas sobre el futuro papel de los servicios judiciales y del derecho en la seguridad ciudadana, ya que nos permitirán definir una legislación y reglamentación basada en el estudio científico del comportamiento humano y de la evidencia. Así, el análisis científico de cada caso nos permitirá identificar una combinación de medidas y sanciones más adecuadas de tratamiento para conseguir restaurar la justicia y prevenir la reincidencia, adaptada al tipo de infracción, el infractor, la víctima, y la situación. En este sentido, nos puede servir el símil del método de la medicina científica (excepto que no estamos hablando de enfermedades). Entre los ejemplos de medidas alternativas más usadas, habitualmente aplicadas a faltas o delitos no graves, y de corte comunitario o restaurativo, podemos citar (Golstein, 1990):

- Trabajo no pagado. Por ejemplo, borrar grafitis, ayudar a personas dependientes o discapacitados, colaborar sobre el terreno en campañas de promoción del comportamiento cívico destinadas a personas en riesgo de infracción... El infractor podrá realizar esas tareas en un centro o entidad de servicios a la comunidad, pero siempre con supervisor asignado.
- Formación. La formación debe de buscar potenciar las habilidades del infractor para saber afrontar y prevenir problemas.
- Programas psicosociales. Trabajo con el infractor de modificación de comportamiento social o terapéutico. Por ejemplo, programas para dejar las drogas o el alcohol o para inhibir un comportamiento agresivo o impulsivo.
- Prohibición de actividades. El infractor no podrá realizar un tipo de actividad relacionada con su infracción. Por ejemplo, no podrá acudir a un campo de fútbol si ha mostrado agresión allí.

- Alejamientos y exclusión. El infractor no podrá acercarse a un lugar o a una persona. Por ejemplo, en un punto negro de delito, los infractores que sean detenidos allí no podrán acercarse a esa zona por un periodo de tiempo.
- Reclusión. El infractor deberá permanecer recluido en un lugar por cierto tiempo o a ciertas horas. Por ejemplo, un chico con conducta violenta en la noche por exceso de alcohol no podrá salir de su casa a partir de cierta hora por un periodo de tiempo.
- Reparación. El infractor arregla lo dañado. Por ejemplo, limpiando una zona ensuciada, arreglando una ventana rota, o trabajando para que un punto de ruido por aglomeración nocturna a la que ha contribuido a formar, se disuelva.
- Expresión pública de arrepentimiento. El infractor expresa un claro arrepentimiento y propósito de enmienda a la víctima o públicamente a la comunidad.
- Supervisión. El infractor deberá de acompañar a un supervisor o “mentor” o deberá de asistir a reuniones de supervisión regulares.

Los procedimientos para determinar una sanción deben también de regularse, y pueden ser decididos (si la infracción no es grave) o sugeridos (en caso de delitos más serios) por la comunidad. Como reglas de oro, la sanción debe de estar directamente relacionada con la restauración de la justicia dañada, y no debe de suponer un mensaje interpretable de premio o beneficio al infractor, en comparación con el que sí que se porta bien. Por ejemplo, la educación es un beneficio para cualquier persona. Un curso formativo como única sanción puede entenderse como una recompensa para el que infringe. La mejor opción es una combinación de medidas.

La evaluación y supervisión. El trabajo adaptado a la complejidad y diversidad social requiere de una gestión muy cercana al ciudadano, a sus necesidades y problemas, y a sus aportaciones. Esto a la larga puede generar recelos sobre un tratamiento favorecedor del agente hacia unos en detrimento o discriminación de otros. Estos recelos o temores pueden ser compartidos por los mandos que pueden decidir cambiar a sus agentes periódicamente para evitarlo. Inclusive puede ser un factor de resistencia o de renuncia a métodos comunitarios, de proximidad, o de barrio. Los cambios regulares de agentes de barrio perjudican habitualmente a los vecinos del barrio, y va en contra de una metodología que busca que el agente llegue a conocer a fondo y sea conocido por el barrio. Como solución, la evaluación y supervisión del desempeño de los agentes debe de ser tomada como un elemento clave de todo el sistema. Pero lejos de una evaluación controladora y punitiva de un “jefe” omnipresente debe de basarse en estudios constructivos para la mejora del rendimiento y la autonomía en la toma de decisión del agente. Para ello, el establecimiento regulado de los procedimientos y criterios de valoración es una herramienta fundamental. Esto permitirá por un lado que el agente conozca a qué debe de atenerse en el desempeño de su trabajo, evitando ambigüedades. Por otro lado, permitirá

a los supervisores no tener que mantener una presencia frecuente en el lugar de trabajo. También, ahuyentará los temores y miedos para una mayor autonomía del agente comunitario. Finalmente, nos permitirá una participación ciudadana en el trabajo y en la valoración y conocimiento del buen trabajo, mejorando en su satisfacción. Estos procedimientos deberán asimismo establecer el papel y los indicadores de evaluación tanto de los ciudadanos, como de los compañeros de trabajo, de los superiores, y de uno mismo (ver Lemgruber, Musumeci y Cano, 2003; Soares, 2005; Wells, 2009 para distintos análisis sobre instrumentos, indicadores y métodos de evaluación interna y externa del desempeño y rendimiento de un agente comunitario).

### **Los retos y resistencias de la implantación normativa**

En la mayoría de los países existe una escasa adecuación normativa a los nuevos retos y tendencias en seguridad ciudadana, tendiendo a ser ambigua y especialmente poco clara en la definición de funciones de cada agente que pueda evitar conflictos o confusos solapamientos entre agencias e instituciones. Por ejemplo, Allí (2003) señala que ante los nuevos retos sociales la normativa de países como España debería de ser más clara en ámbitos como la colaboración conjunta entre policías, la entrega de competencias en delitos menores a la policía local, la protección de la “autoridad policial”, la regulación más restrictiva de la seguridad privada, una mayor imbricación entre policía y universidades, y una mejor formación requerida al policía en materia como valores éticos y psicología.

No necesitamos aquí revisar toda la enorme variedad de legislaciones a nivel local o nacional que existe en el Mundo para conocer los principales retos y dificultades que vamos a encontrarnos en cada país en la regulación de estos temas, ya que las dificultades no son tanto normativas de cada lugar, sino de características comunes a los diferentes países y ciudades. Si, como acabamos de ver, el derecho y la legislación de las administraciones públicas son un elemento clave como recurso para una seguridad ciudadana centrada en la sociedad diversa, es también uno de los factores más esgrimidos por los agentes sociales y gestores públicos de la mayoría de las instituciones de diferentes ciudades y países para encontrar inviable, “imposible”, o “casi imposible” su implantación. En otras palabras, es motivo de resistencia al cambio a todos los niveles de la atención al ciudadano: Agentes de base, mandos medios, mandos políticos y los propios ciudadanos. En cambio, nuestros estudios nos indican que muchas de estas resistencias no están bien fundamentadas por un estudio en profundidad de las posibilidades que nos brinda la legislación en curso en una ciudad y país determinado. La legislación y reglamentación puede estar actuando de pantalla para motivos de resistencias de otros tipos (para tipos de resistencia, ir más abajo a la sección sobre implantación del sistema). Nosotros en nuestro estudio encontramos habitualmente toda una serie de oportunidades para una reglamentación adicional del trabajo a nivel comunitario. En la mayoría de los casos esto nos lo permite la escasa reglamentación que suele existir en muchas de las ciudades y países en el trabajo sobre el terreno en el contexto del ciudadano y con la participación del ciudadano. Como regla general, las normativas presentes en un país, región, o ciudad no son impedimento, sino

todo lo contrario. Lo que necesitamos es realizar un estudio de viabilidad y adecuación del marco normativo y de reglamentación que queremos establecer.

Por ejemplo, en España, la implantación de modelos de justicia comunitaria podría verse seriamente dificultada por una legislación que estipula que el infractor tiene derecho a la asignación de un juez por procedimientos aleatorios. Esta legislación “garantista” busca que el infractor no acabe en manos del juez “de siempre”, que se le trate de forma discriminatoria por motivos personales, por ejemplo, por haberle conocido ya previamente y haber “perdido la imparcialidad”. Además de eso, para fortalecer este principio de alejamiento en la implicación del juez, en España una persona que acaba en la cárcel podrá pasar por mínimo 3 jueces a lo largo de las fases de su proceso. Eso le garantiza que un juez no esté “contaminado” por el conocimiento o las decisiones judiciales previas. En cambio podemos ver que este método dificulta enormemente la posibilidad de que el juez y sus agentes judiciales puedan conocer a fondo el caso y adaptar las medidas a él. El juez tradicional no debe de acercarse ni implicarse en el caso porque puede “contaminar” su objetividad o verse acusado de ello. En teoría esto nos imposibilitaría una justicia de proximidad o comunitaria, ya que en estos casos el juez y agentes judiciales tienen asignado un barrio o distrito, trabajan en él conociendo los casos a fondo sobre el terreno, y manteniendo un seguimiento de las medidas y sanciones tomadas. Esto parece lo opuesto al sistema anterior. En cambio, un estudio de la legislación española nos permite encontrar formulas combinadas que permitan respetar el derecho del infractor a un juez por el procedimiento legislativo tradicional o por procedimientos alternativos de justicia comunitaria:

- En el caso de delito penal, el infractor elige si quiere ir por la vía “ordinaria” (tradicional) o por la vía del juez de distrito o comunitario. En caso en que quiera la vía ordinaria, podrá tener sanciones ordinarias de castigo (por ejemplo, pecuniario o de privación de libertad). En cambio, si elige la vía comunitaria, podrá tener otro tipo de sanciones comunitarias o restaurativas. Normalmente, la vía comunitaria supone una serie de riesgos, porque implica que la persona reconoce su culpa, y por ello, llega a un acuerdo de que si no logra cumplir su sanción, irá directamente a la vía ordinaria, lo que implica automáticamente una pena ordinaria sin atenuantes.
- En el caso de una infracción administrativa, no penal, es el ayuntamiento el que decide imponer una sanción, normalmente pecuniaria. Aquí, el ayuntamiento puede estipular ordenanzas que amplíen las sanciones a un rico rango de medidas comunitarias y restaurativas. Así, los procedimientos de justicia comunitaria y restaurativa pueden perfectamente aplicarse a todas las faltas y pequeños delitos no penales.
- En cualquiera de los casos, podemos asignar una figura de justicia comunitaria o restaurativa que acompañe en el proceso judicial o administrativo a las partes implicadas de los casos que ocurran el barrio o distrito asignado a él o ella, informando, orientando, y asesorando a todas las partes y agentes judiciales sobre las

características del caso, y sobre diferentes medidas que los jueces pueden tomar. En España, aunque existan limitaciones para la asignación de jueces a distritos, en cambio un juez tiene amplia libertad para proponer u ofrecer una amplia gama de medidas alternativas a cada caso. Estos agentes de justicia comunitaria podrían ser desde agentes judiciales asignados a distritos (por ejemplo, fiscales de distrito), como policías judiciales, o agentes sociales especializados en justicia comunitaria o restaurativa.

## **5. Perfiles profesionales y funciones de una seguridad ciudadana para la sociedad diversa**

*“Los servicios de seguridad ciudadana serán aquellos que proporcionen una atención profesional para el conjunto de la ciudadanía. Se centrarán en las diferentes necesidades, problemas, y recursos de un territorio dado para garantizar los mismos derechos para todos, atendiendo especialmente a aquellos individuos, grupos, y colectivos con mayor necesidad, riesgo, invisibilidad, y con menos recursos, trabajando con criterios de inclusividad y extensividad.”* (extracto de las Directrices Internacionales de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, definidas a través del proceso de Conferencia Internacional de Seguridad Ciudadana, publicadas en Gandarillas, 2011).

A continuación desarrollamos los perfiles profesionales, funciones, tareas, y procedimientos de cada uno de los principales agentes y profesionales que emanan del sistema aquí definido. Empezaremos y nos detendremos especialmente en el perfil del policía, ya que es el agente central de la seguridad ciudadana. De nuevo, todos los perfiles y funciones han sido elaborados en base a la integración combinada de prácticas y modelos de éxito a nivel internacional y de su capacidad para responder a los retos y oportunidades de la sociedad diversa.

### **5.1. El policía en la comunidad diversa: Perfil, funciones y tareas**

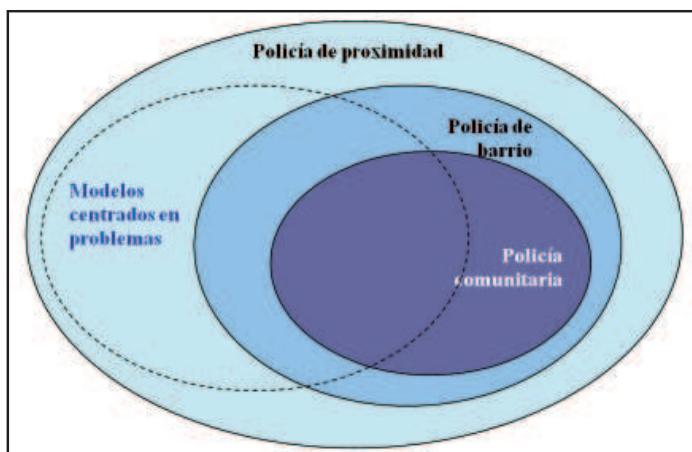
*“El espíritu de la policía comunitaria me hace recuperar la confianza en nuestro trabajo como verdaderos dinamizadores de recursos sociales, económicos, asistenciales, jurídicos, desplegando en favor de la seguridad ciudadana el más amplio de los abanicos posibles. Nos recuerda a todos que estamos aquí para servir a la comunidad siempre.”* Delicias Díaz Merchán, agente de policía de Madrid.

Existen en la actualidad a nivel internacional diferentes modelos de policía con funciones proactivas y preventivas, y con diferentes nombres: policía de proximidad, policía comunitaria, policía de barrio, etc. Bajo esos términos se incluye una gran variedad de modelos que pueden confundir al profano y al experto. Muchas veces encontramos diferencias más o menos importantes o sutiles en las tareas de estos órganos de seguridad, en aspectos sobre cómo trabajar en la calle, el papel de otros cuerpos de la policía, el papel de la comunidad, etc. En cambio, estas diferencias de métodos no necesariamente corresponden a diferencias en los términos, los cuáles con frecuencia albergan conceptos y filosofías similares.

Creemos necesario empezar definiendo estos términos de forma diferencial, para permitir utilizarlos con rigor:

- Policía de proximidad. Incluirá aquellos modelos que suponen trabajar en el contexto social donde se desarrolla la seguridad ciudadana. El policía de proximidad puede tener o no asignado un territorio delimitado, y puede o no trabajar con toda la comunidad o solo con aquellas personas y situaciones en las que se centran los problemas.
- Policía de barrio. Policía de proximidad con una zona de barrio asignada. Puede trabajar con toda la comunidad o solo con aquellas personas y situaciones en las que se centran los problemas.
- Policía comunitaria. Policía de proximidad y de barrio que tiene asignada (bien individualmente, bien en equipo) una comunidad local y que trabaja con toda ella en su conjunto y en la relación entre cada uno de sus miembros (especialmente con aquellos con más necesidades, más vulnerabilidad, riesgo, y menos recursos).

Así, el policía comunitario o agente comunitario de la policía puede entenderse como un tipo de policía de barrio y de proximidad, tal y como indica el **Gráfico 5.1**. Los tres tipos de policía incluyen tareas preventivas y de reacción al delito, siendo la promoción de la seguridad ciudadana más propia de la policía comunitaria, aunque no necesariamente. El policía comunitario trabaja con una combinación de métodos centrados en los problemas con métodos de coordinación inter-institucional y de participación comunitaria. Trojanowicz y Bucqueroux (1998) encuentran que no es lo mismo el enfoque comunitario de aquel orientado a los problemas. Para estos autores todo “policiamiento” comunitario implica resolución de problemas, pero no todo “policiamiento” orientado a los problemas es comunitario. Implicar a la comunidad en resolución de problemas comunitarios es a menudo un proceso más lento, pero los resultados van más allá de lo que un policía solo pudiera esperar lograr.



**Gráfico 5.1.** Relación entre modelos de policía basados en el contexto social del ciudadano.

Martín y López (1998) encuentran que no hay que confundir policía de barrio con policía comunitaria, ya que el policía de barrio no necesariamente se relaciona con los vecinos y los ciudadanos directamente ni con la comunidad en su totalidad, no existe la relación interactiva y de intermediación con el ciudadano del policía comunitario. Podríamos decir que el policía de barrio es un policía “en el barrio”, y el policía comunitario es un policía “con el barrio”. En este libro nos centraremos en un modelo de policía comunitaria, ya que lo entenderemos como un modelo de policía de proximidad y de barrio que trabaja con la totalidad de la comunidad local o barrio como herramienta de trabajo para la promoción de la seguridad comunitaria, pero sin que excluya las técnicas y métodos del resto de los modelos de policía. De nuevo, la elaboración del modelo de “agente comunitario de policía” o llanamente “policía comunitaria” ha sido basada en la combinación de elementos de mayor éxito en diferentes países, para dar cuenta a los retos y oportunidades de la sociedad diversa como es la del centro de Madrid.

### 5.1.1. Definición

*“Debe instalarse en el estamento policial la filosofía de servicio público, y así debemos referirnos al nombrar el trabajo, la organización y nuestros recursos. En todos los encabezamientos, en todos los carteles indicadores, en las campañas institucionales, en la correspondencia oficial debe aparecer el lema de servicio público de policía comunitaria”* (Gabriel Trejo, Jefe de la Policía de Algete, España).

Trojanowicz y Bucqueroux (1998), principales figuras académicas del “policiamiento comunitario” (community policing), lo definen así:

“El policiamiento comunitario es una filosofía y una estrategia organizacional que promete un nuevo partenariado entre la gente y su policía. Está basado en la premisa de que tanto el policía como la comunidad deben de trabajar juntos como socios iguales para identificar, priorizar, y resolver problemas actuales tales como el delito, las drogas, el miedo al delito, el desorden físico o social, y la degradación general del barrio, con el objetivo de mejorar la calidad de vida general en el lugar” (...) y “explorar nuevas iniciativas proactivas que busquen resolver problemas antes de que ocurran o crezcan. El policiamiento comunitario se basa en un servicio de policía personalizado y descentralizado, en el que los agentes de base tienen la oportunidad, libertad, y el mandato de enfocarse en la construcción comunitaria y la resolución de problemas basados en la comunidad, para que todos y cada uno de los barrios puedan llegar a ser lugares mejores y más seguros en los que vivir y trabajar”. (p. 6).

Para estos autores, la policía comunitaria NO es: Una táctica, técnica, o programa; unas relaciones públicas; una mera serie de acciones reactivas en la comunidad; una resistencia a las nuevas tecnologías; ser “suaves” con el delito; acciones ostentosas, de cara “a la galería”; paternalismo; cosmética; enfoque de arriba-abajo; simplemente un nuevo nombre al trabajo social; simplemente resultados (también procesos); elitismo; acciones

centradas en una clase o categoría social concreta; la panacea o la solución rápida; un simple cambio de nombre al método habitual; una simple resolución de problemas.

La agencia federal de policía orientada a la comunidad (Community-Oriented Policing Services, COPS) de EEUU define el “policiamiento” comunitario como una filosofía que promueve estrategias organizacionales, las cuales sustentan un uso sistemático de técnicas de partenariado y de resolución de problemas, para abordar proactivamente las condiciones inmediatas que dan lugar a asuntos de seguridad ciudadana como el delito, los desordenes sociales, y el miedo al crimen (Plant y Scott (2009). L. Lafuente, Oficial Jefe de la Policía Local de Aranjuez (España) encuentra que el concepto de policía comunitaria está indivisiblemente ligado al concepto de organización. Los equipos de barrio deben de ser los auténticos gestores de la seguridad de la zona, y el resto de la organización adaptarse a ello. Los agentes comunitarios deben de ser los verdaderos líderes o protagonistas de la seguridad de sus zonas, convirtiéndose en el experto de la seguridad de su barrio y tomando las decisiones de forma autónoma (Lafuente, 2011).

Entenderemos aquí la policía comunitaria como aquella encargada de prevenir y reducir la inseguridad, y promover la seguridad ciudadana de un barrio o comunidad actuando a partir de un conocimiento profundo de las características sociales y territoriales de ese barrio, de sus necesidades, problemas y potencialidades en seguridad ciudadana y del trabajo con la comunidad o barrio en su totalidad como medio para lograr una seguridad para todos y cada uno. La policía comunitaria se encargará de garantizar y promover en la medida de lo posible los mismos derechos de los ciudadanos de ese barrio en seguridad ciudadana, presentando especial atención a las necesidades diferenciales de aquellos con más vulnerabilidad, indefensión, riesgos, falta de recursos o invisibilidad. La policía comunitaria conocerá y trabajará procurando llegar a la comunidad como un todo a través de incluir y abordar la diversidad de relaciones sociales, de necesidades, problemas, y recursos que la componen.

### 5.1.2. Funciones del agente comunitario de policía

*“El agente de policía comunitario conoce un poco de todo. El o ella es (o debería de ser) el factor conector entre la comunidad, la policía, y el gobierno local. Es el policía de comunidad de base que sabe más de un barrio o distrito. Conoce los ‘puntos de presión’ de un barrio específico.” Stephan Brummelhuis, Policía de Enschede (Twente, Netherlands).*

La concepción de un policía de base anónimo, uniforme, como un número más dentro de una “maquina”, del que no podemos aprovechar y reconocer sus habilidades y conocimientos sobre el terreno, ha quedado propio de métodos poco eficaces (Golstein, 1990) del pasado. Existen diferentes formas de clasificar las principales funciones del policía comunitario. Esto por lo general es definido en base a las principales estrategias que encuentran expertos y planificadores generales. Trojanowicz y Bucqueroux (1998) definen 10 principios básicos que deben de regir las funciones del policía comunitario: (1) El cambio como constante; (2) El liderazgo desde todos los niveles para impulsar la

construcción comunitaria y la resolución de problemas centrada en la comunidad; (3) Una visión clara del ideal que se procura; (4) Partenariazgo de igual a igual; (5) Resolución de problemas y respuestas adaptadas a cada caso; (6) Equidad con la diversidad, adaptando el servicio a las necesidades de cada uno (y no significa dar el mismo servicio a todos); (7) Confianza, que significa la convicción de que la gente quiere decir lo que dice; (8) Potenciación (“empowerment”), el acto de crear una oportunidad para la expresión de poder y propiedad (“la potenciación del agente de base está diseñada para animarle y apoyarle en la construcción comunitaria y resolución de problemas colaborativa para asistir a la comunidad en su propia potenciación”, p. 10); (9) Servicio al ciudadano; y (10) Rendición de cuentas mutua entre policía y comunidad. El Departamento Federal para la Policía Comunitaria (COPS) del Ministerio de Justicia de Estados Unidos define para todos los servicios de policía comunitaria del país 3 áreas básicas de trabajo de la policía comunitaria (Diamond y Weiss, 2009):

1. Partenariazgo colaborativo: Colaboración entre departamentos de seguridad ciudadana, organizaciones públicas y privadas, e individuos a los que ellos sirven para desarrollar soluciones y mejorar la confianza.
2. Transformación organizacional: La alineación de la gestión, estructura, personal, y sistemas de información organizacionales para apoyar el partenariazgo comunitario y la toma de decisión proactiva. Entre las funciones clave figuran el cambio en la cultura y el clima, los liderazgos, las relaciones laborales, los procesos de selección, formación, y evaluación del desempeño, la planificación estratégica, las políticas, la evaluación organizacional, la transparencia, la asignación geográfica de agentes, la “de-especialización”, o la exactitud y puesta al día de la información.
3. Resolución de problemas: Implicación de los agentes en el diagnóstico e identificación proactiva y sistemática de problemas para desarrollar respuestas eficaces evaluadas rigurosamente. Entre las funciones aquí señalar la identificación y priorización de problemas, el adecuado análisis y respuesta e iniciativas de resolución de problemas, centrado en el triángulo del delito (víctima/ infractor/ contexto socioespacial).

Plant y Scott (200) recomiendan a los gestores políticos que definan las funciones de la policía en base a objetivos como:

- Prevención y control de las conductas que amenacen la vida y la propiedad, incluidos los crímenes más serios;
- Ayudar a las víctimas y proteger a las personas en peligro de daño físico;
- Proteger las garantías constitucionales, tales como el derecho a reunión y libre expresión;
- Facilitar el libre movimiento de personas y vehículos;
- Ayudar a aquellos que no pueden cuidarse por sí mismos, incluyendo los intoxicados, adictos, enfermos mentales, incapacitados, mayores, o jóvenes;

- Resolver conflictos entre individuos, grupos, o entre los ciudadanos y sus gobiernos;
- Identificar problemas que tengan el potencial de llevar a hacerse más serios para los individuos, la policía o el gobierno.

La policía nacional de Colombia aplica unos principios rectores de policía comunitaria en ciudades como Bogotá: Proximidad con la comunidad; servicio proactivo, flexible, y dinámico; patrullaje a pie o en bicicleta; formación de equipos inter-institucionales; mediación y resolución de conflictos; y liderazgo (Martín y Ceballos, 2004). En Inglaterra, el concepto de policía comunitaria recoje básicamente tres elementos: (1) Asignación de un sector geográfico al agente de base; (2) Partenariado en la prevención del delito; y (3) La consulta a la comunidad sobre problemas y prioridades (Crawford, 1999). La policía londinense presenta, en una nota informativa para candidatos a agente de apoyo de la policía comunitaria, las funciones que se esperan de su cometido: (1) patrullaje altamente visible respondiendo a requerimientos y quejas y minimizando riesgos de seguridad ciudadana; (2) Gestión de incidentes; (3) Investigación de delitos con un cuidado empático y ético de víctimas y testigos; (4) Colaboración en la custodia en procesos judiciales; (5) Seguridad comunitaria, responsabilizando de las necesidades de las comunidades asegurándose que las personas afectadas por un delito reciban un servicio justo y no discriminatorio, participando en las operaciones de la agenda; (6) Promoción de la equidad, diversidad, y derechos humanos en el trabajo, trabajando de forma positiva y justa en equipo con el resto de los compañeros; (7) Uso de las tecnologías para apoyar el trabajo; (8) Despliegue de cualificaciones y cualidades personales, siendo inteligente y presentable, con iniciativa dentro de un equipo, centrado en las necesidades de las comunidades de Londres, diplomático y con tacto, con una comunicación efectiva, asequible y positivo en situaciones difíciles (London Metropolitan Police, 2010). En España, Ramírez (2005) señala que el policía comunitario debe de centrarse en 5 principios: contacto permanente con la población; servicio policial integral (con funciones polivalentes), territorio coherente (que el agente tenga siempre asignado el mismo sector geográfico), participación con los ciudadanos y con otras entidades, y evaluación continua.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señala una serie de líneas de trabajo a tener en cuenta por la policía en su relación con la comunidad (p. 186):

- Establecer una relación de colaboración entre la policía y los miembros de la comunidad respetuosos de la ley.
- Adoptar una política y un plan de acción sobre relaciones con la comunidad.
- Contratar a agentes de todos los sectores de la comunidad.
- Formar a los funcionarios para asumir la diversidad.
- Crear programas de relaciones con la comunidad y de información pública.
- Mantener contactos periódicos con todos los grupos de la comunidad.
- Establecer puentes con la comunidad, a través de actividades no vinculadas con el cumplimiento de la ley.

- Asignar a los agentes a un barrio de forma permanente.
- Incrementar la participación de la comunidad en las funciones de la policía y potenciar programas de seguridad pública que surjan de la comunidad.
- Implicar a la comunidad en la identificación de los problemas y causas de preocupación.
- Aplicar un enfoque creativo para resolver los problemas, a fin de desarrollar respuestas a dificultades específicas de la comunidad, incluidas tácticas y estrategias no tradicionales.
- Coordinar las políticas, estrategias y actividades con otros organismos del Estado y el gobierno y con organizaciones no gubernamentales.

Podemos con estos ejemplos observar que aunque unos y otros definen diferentes categorías de funciones, en sus contenidos hay bastante acuerdo en cuanto a las funciones básicas. Aquí agruparemos las principales funciones en relación al proceso de trabajo del policía comunitario: (1) Investigación, información y conocimiento, (2) comunicación, (3) planificación, (4) participación ciudadana, y (5) liderazgo colaborativo.

## **1. Investigación, información, conocimiento completo y profundo del barrio en seguridad ciudadana**

- Obtener y mantener una información completa, profunda, y continuamente actualizada sobre el barrio, distrito o ciudad de su competencia, identificando tanto los factores que pueden incidir en el desarrollo de problemas en seguridad ciudadana como los recursos comunitarios formales e informales para mantener y promover la seguridad del barrio, recabando la información pertinente de instituciones y agentes sociales formales e informales.
- Investigar y definir los patrones delictivos presentes en el barrio y las dinámicas y relaciones territoriales entre ellos.
- Conocer en profundidad las dinámicas, estructuras sociales, y redes actuales y potenciales formales e informales de protección y seguridad en el barrio.
- Analizar y diagnosticar las necesidades y aspiraciones de ciudadanos, grupos, colectivos y comunidad en materia de seguridad ciudadana, incluyendo las percepciones, creencias, y sentimientos sobre la seguridad en el barrio como componente intrínseco de la seguridad ciudadana.

## **2. Comunicación interpersonal con el contexto ciudadano**

- *Conocer y ser conocido.* Ser interlocutor y persona de referencia de la seguridad en el barrio. Procurar mantener un conocimiento sobre todos los vecinos y una comunicación fluida con ellos para identificar problemas en materias de seguridad, atender sus inquietudes y quejas, recabar información, e informar adecuadamente.
- *Transparencia.* Transmitir al ciudadano una información rigurosa, contrastada, objetiva, e imparcial sobre la situación de seguridad e inseguridad en

sus lugares de convivencia, procurando permitir un ajuste adecuado de la percepción y participación del ciudadano a la realidad de la seguridad de su contexto.

### **3. Acción basada en la planificación y gestión comunitaria**

- Diseñar métodos de intervención integral que sirvan para prevenir y disuadir las situaciones delictivas.
- Distinguir y decidir sobre los factores a priorizar en los planes de acción.
- Distinguir y actuar de forma diferencial sobre cada necesidad o aspiraciones de individuos, grupos, y colectivos, y al mismo tiempo garantizando un servicio equitativo y justo para todos.
- Actuar bajo el conocimiento de los diferentes procesos grupales y colectivos de autoridad y liderazgo formal e informal, seguridad ciudadana, relaciones intergrupales, colectivas, y comunitarias, y las necesidades y satisfactores de seguridad ciudadana.
- Actuar de forma pro-activa anticipándose al surgimiento de situaciones delictivas y actuando en consecuencia.

### **4. Participación de todos y con cada uno de los ciudadanos**

- Liderar la participación ciudadana en la seguridad ciudadana en el barrio. Liderar la transferencia del liderazgo a la comunidad en acciones que no precisen de la intervención profesional.
- Asegurarse la inclusión y extensión a todos los individuos, grupos, y colectivos del barrio en la seguridad ciudadana, especialmente de aquellos más vulnerables, en riesgo, e invisibilizados.
- Implicación y empatía con los problemas comunitarios. El ciudadano debe de sentir que se le entiende, que empatizamos con él. Debe de sentir que estamos del lado de ellos (y del de todos).

### **5. Liderazgo colaborativo en el desarrollo inter-organizacional y la gobernanza comunitaria**

- Mantener una comunicación estrecha con los agentes sociales trabajando en el barrio.
- Liderar la comunicación y coordinación con otros órganos de seguridad públicos y privados, derivando tareas que no sean de su competencia profesional.
- Participar activamente en el diseño, ejecución, y evaluación de políticas de seguridad para el barrio.
- Participar en la promoción de la seguridad ciudadana y una cultura de justicia y de respeto de los derechos humanos y las libertades en el barrio, facilitando marcos de establecimiento de pautas socialmente compartidas de seguridad y convivencia.

- Participar en la educación para la prevención y promoción de la seguridad ciudadana trasmitiendo pautas prácticas de reducción de los riesgos.
- Participar desde la seguridad ciudadana en la coordinación y organización inter-institucional para la gobernanza, el desarrollo, la integración y la cohesión comunitaria del barrio.
- Contribuir al desarrollo organizacional de la propia institución para adecuarse a las características del territorio.

### 5.1.3. Formación, habilidades, actitudes

*“Las organizaciones deben de adoptar criterios y métodos actuales y científicamente contrastados en procesos internos como la selección, formación, promoción, y evaluación del desempeño de los diferentes niveles de trabajo, promoviendo la transparencia, la equidad, y la no discriminación interna y externa.”* (extracto de las Conclusiones del Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, publicadas en Gandarillas, 2011).

*“Organisations should adopt updated and scientifically supported methods and criteria in internal processes including selection, training, promotion and performance assessment at different levels while fostering transparency, equality and non discrimination within the organisation as well as beyond it.”* (extracto de las Conclusiones del Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, publicadas en Gandarillas, 2011).

La policía comunitaria de la sociedad actual debe de tener una formación altamente especializada. Además de los conocimientos, habilidades, y competencias que se le supone como agente de seguridad pública, deberían de contar al menos con:

- Conocimientos básicos sobre sociología, antropología, y psicología social de la seguridad ciudadana y del delito;
- Capacidad de visión global y profunda de los factores que afectan la seguridad ciudadana en un barrio, distrito, o ciudad;
- Conocimientos para la identificación y diagnóstico de riesgos a nivel territorial;
- Competencias en la acción adecuada sobre los factores de riesgo en el territorio;
- Conocimientos sobre las dinámicas grupales y colectivas de la diversidad social tanto de desarrollo de la inseguridad como de la seguridad en el barrio;
- Profunda capacidad para la comprensión del comportamiento infractor como del comportamiento prosocial en el barrio;
- Conocimientos sobre metodología de definición de planes, programas, y proyectos de acción sobre el terreno.
- Conocimientos de auto-organización para la resolución de problemas.

- Conocimientos sobre las funciones de otros profesionales, como son los de servicios sociales, salud comunitaria, urbanismo, medio ambiente, o justicia.
- Competencias en áreas como la comunicación, habilidades sociales, assertividad, empatía, liderazgo.
- Manejo psicosocial básico de conflictos y agresividades.
- Competencias en gestión de la participación ciudadana y su adaptación a la diversidad de motivaciones y limitaciones.
- Competencias en gestión y toma de decisión operativa, y capacidad para identificar y tratar sesgos sociales en las relaciones ciudadanas;
- Actitudes de comunicación activa y assertiva, conciliadora, capacidad para analizar sesgos en las atribuciones e inferencias sociales propias y del usuario, impulsos y tendencias discriminatorias, sumisas o agresivas.
- Autoconocimiento y capacidad de autoreconocimiento de propias tendencias discriminatorias y de prejuicios.
- Valores comunitarios relacionados con la seguridad ciudadana como medio para la convivencia, el respeto a los derechos humanos, y la libertad.
- Habilidades de trabajo en equipos diversos, interdisciplinares, multiprofesionales, e inter-sectoriales.
- Motivación, vocación, y entusiasmo por llegar al fondo de los problemas sociales que originan el delito y trabajar las fuentes de la seguridad ciudadana en el propio contexto ciudadano.
- Competencias comunicativas, con actitudes y capacidad para aprender y usar idiomas, y nivel al menos básico en algún idioma común en el barrio.
- Amplios conocimientos de criterios deontológicos sobre la diversidad social y una profunda ética sobre la justicia, equidad, e inclusión social de las personas que son diferentes y de aquellos más invisibilizados, vulnerables o en riesgo. Sólidos principios y valores como el respeto por la autonomía de las personas, los derechos humanos de todos y cada uno de los miembros de la sociedad (por muy diferente que piensen o actúen), la beneficencia, la no maleficencia, la justicia, la responsabilidad, la atención y cuidado a las personas, la honestidad, y la custodia (Clements, 2008).

Competencias interculturales. Capacidad para el estudio de percepciones, concepciones y manejos culturales sobre aspectos como la seguridad ciudadana y las relaciones comunitarias. El Centro Nacional Experto en Diversidad de Holanda (2008) señala como competencias interculturales para un policía: la sensibilidad intercultural, la capacidad para aprender del otro, la auto-reflexión, los conocimientos de otras culturas, una capacidad para aprender actitudes sin prejuicios, el respeto, y la capacidad para trabajar en entornos multiculturales y de generar redes. En la polaridad entre el relativismo cultural y el universalismo, el policía debe de trabajar el pluralismo, encontrando con assertividad soluciones válidas para todos

pero defendiendo los valores innegociables (como la no discriminación de unos hacia otros y el estado democrático de derecho). El cuestionario de personalidad multicultural (MPQ, Van der Zee y Van Oudenhoven, 2000) mide 5 categorías de competencias interculturales también pensadas para la policía: (1) Empatía cultural (la habilidad para empatizar con los sentimientos, pensamientos, y acciones de los individuos de bajaje cultural diferente); (2) Mente abierta (una actitud abierta y sin prejuicios hacia otros grupos y otros patrones y valores culturales); (3) Iniciativa social (la tendencia a abordar activamente situaciones sociales y tomar la iniciativa); (4) Estabilidad emocional (la habilidad de afrontar y conllevar el estrés); y flexibilidad (la habilidad para manejar el cambio).

Tanto los programas de entrenamiento como los procesos y criterios de selección y promoción deben de asegurarse de incorporar todas estas cualidades.

Diversidad y selección al puesto. Es muy importante que los cuerpos y servicios de policía cuenten con una diversidad social y cultural que refleje el perfil social del territorio donde actúan, tanto por contar con una diversidad de conocimientos de los agentes, como por la mayor facilidad de los ciudadanos por empatizar y entenderse con el policía. En cambio, la mayoría de las experiencias en diferentes países señalan que no debe de hacerse una discriminación positiva en los procesos de selección. La solución es más bien una promoción en los centros educativos de barrio de los atractivos de los puestos de trabajo de la policía.

#### **5.1.4. Tareas básicas**

Una síntesis de tareas fundamentales del policía comunitario serían:

##### **5.1.4.1. Diagnóstico completo e integral de las dinámicas de seguridad del barrio**

- Recogida de información completa y profunda sobre las características sociales y territoriales del barrio, y sobre las características de vecinos, comerciantes, y usuarios del barrio en materia de seguridad ciudadana, identificando tipos de inseguridad, de riesgos, y de recursos formales e informales de fortalecimiento de la seguridad en el barrio.
- Procesamiento metódico de la información en bases de datos compartidas con otros servicios a diferentes niveles y filtros de confidencialidad.
- Estudio en profundidad de las dinámicas y flujos socio-espacio-temporales entre los factores causales, influyentes, y consecuentes del desarrollo del conjunto de estados de seguridad-inseguridad ciudadana del barrio.
- Diagnosis de necesidades, aspiraciones, y recursos de los ciudadanos y colectivos en seguridad ciudadana, identificando los elementos que los definen o afectan, tratando las percepciones, creencias, sentimientos, y acciones de protección y seguridad como elementos intrínsecos de los procesos de seguridad ciudadana en un barrio.

- Descomposición de los elementos que causan, desencadenan, facilitan, atraen, y son consecuencia de la actividad infractora.
- Análisis de los procesos de decisión de la conducta delictiva, identificando los procesos de elaboración racional y emocional sobre costes y esfuerzos, oportunidades, beneficios, riesgos, o excusas de esa conducta antes de la decisión de su comisión.
- Análisis de las dinámicas de relación entre diferentes patrones delictivos, identificando espirales de retroalimentación y sinergias entre ellos y diferentes tipos de concentración de actividades delictivas (concentración en mismos delincuentes, en mismos blancos o víctimas, en mismos lugares, o en la combinación de ellos).

### 5.1.4.2. Diseño y ejecución de procedimientos planificados de acción

- Ejecución de medidas sobre problemas de seguridad (conflictos, reyertas, agresiones, asaltos, robos, etc.), desde un análisis en profundidad para procurar superarlo o reducir el problema, evitando nuevos episodios que agraven la situación.
- Definición de actuaciones preventivas para reducir las situaciones de riesgo de inseguridad, agresiones, o conflictos.
- Disolución de los contextos habituales de comisión de delito a través de medidas disuasorias.
- Análisis e identificación de métodos y procedimientos para reducir la inseguridad con técnicas de aumento de los costes para delinquir, de la percepción de riesgos, que reduzca las recompensas, que vean menos oportunidades, o que tenga menos excusas para delinquir.
- Identificación de estrategias para fragmentar y aislar los diferentes patrones delictivos y sus tendencias a las concentraciones sinérgicas. Diseño de métodos para romper estas sinergias y espirales delictivas, y para generar otras sinergias y espirales sociales de prevención y promoción de la seguridad ciudadana a través de la activación y dinamización conjunta de recursos formales e informales de seguridad y de convivencia.
- Diseño de planes, programas, y proyectos de acción desde un diagnóstico profundo que incluya hipótesis, método, resultados previstos, y formas de evaluación y seguimiento.
- Ejecución y gestión operativa de estos métodos, evaluación y seguimiento para mejorarlos.
- Facilitación de los recursos sociales y de seguridad formales e informales para reducir la probabilidad de comisión del delito y potenciar la seguridad ciudadana.
- Facilitar la protección de víctimas y blancos habituales y la prevención de nuevas victimizaciones identificando y protegiendo a colectivos más vulnerables,

en riesgo, con menos recursos, y más invisibles, con criterios de inclusividad y extensividad.

- Patrullaje a pie o en bicicleta, fundamental para la adecuada comunicación y visibilidad (“ver y ser vistos”) con los diferentes grupos sociales.

#### **5.1.4.3. Liderazgo, gestión, coordinación horizontal sobre el terreno**

- Liderazgo en la coordinación institucional entre servicios preventivos y de apoyo de la seguridad ciudadana, y de gestión de la relación entre instituciones y los ciudadanos.
- Coordinación con otros órganos de seguridad pública y privada en la prevención, facilitando la detención en caso de comisión del delito.
- Activación y vinculación de recursos sociales formales e informales de seguridad para la prevención del delito, comunicando y trabajando estrechamente con agentes de los servicios sociales, aportando ideas y solicitando el apoyo desde funciones de seguridad.
- Promoción de seguridad comunitaria a través de la activación y coordinación de recursos sociales y de seguridad formales e informales para un fortalecimiento de estos recursos y de redes sociales de establecimiento de pautas y reglas de convivencia.
- Promoción de la seguridad comunitaria a través del estudio de las diferentes formas colectivas de percibir, concebir, y actuar frente a conceptos como la autoridad, el papel de los agentes de seguridad ciudadana, las relaciones de vecindad, comunidad, y ciudadanía, los sesgos y discriminaciones colectivas en relación a los entornos sociales, y los potenciales de construcción de la convivencia.
- Análisis e identificación de los propios sesgos discriminatorios, aplicando técnicas de asertividad frente a individuos y colectivos.

#### **5.1.4.4. Participación de todos como un todo**

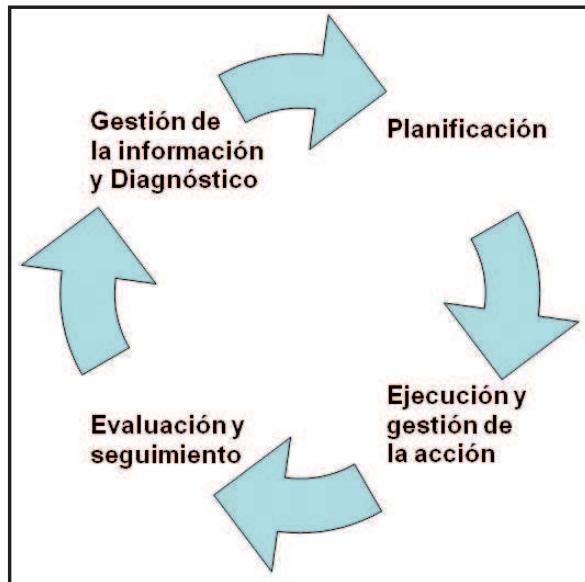
- Gestión de la participación comunitaria en la seguridad ciudadana.
- Toma de decisiones sobre el terreno coordinadas con agentes de otros sectores e instituciones, evitando sesgos discriminatorios y de razonamiento social.
- Promoción de la participación ciudadana en tareas que no implican un trabajo profesional.
- Participación activa en la sensibilización y educación para la seguridad ciudadana y la convivencia, trasmitiendo pautas preventivas de reducción de los riesgos, mostrando técnicas de abordaje preventivo de situaciones o personas agresivas o delictivas.

### **5.1.5. Métodos y procedimientos de trabajo**

Previo al establecimiento de un método de policía centrado en contexto del ciudadano, las autoridades y gestores policiales deben de estar convencidos de que este es el método adecuado. Para ello, habrán tenido que realizar un estudio previo sobre necesidades, recursos, y oportunidades que tiene el territorio y sobre diferentes prácticas internacionales de probada efectividad ante necesidades y problemas similares. La implicación de todos los niveles es fundamental para comenzar el cambio. Para ello es importantísimo abordar las resistencias al cambio que siempre surgen a través de una buena fundamentación basada en ese estudio y una comunicación eficaz. De cualquier forma, el procedimiento descrito a continuación supone un análisis continuo y progresivo de los fundamentos del modelo de intervención, por lo que el tipo de estudio y cambio organizacional requerido es también incluido.

El principio de progresión incremental de la efectividad de nuestro trabajo será algo a tener en cuenta continuamente en nuestro trabajo. Deberemos de entender que la efectividad (la suma de eficiencia y eficacia) será alcanzada de forma incremental a través de una mayor profundidad y amplitud en la información con la que contamos y en las acciones que tomamos. La retroalimentación y mejora continua de nuestro conocimiento desde una valoración de nuestra acción sobre el terreno es un fundamento básico de nuestro trabajo. La estructura básica de nuestro trabajo debe buscar una espiral continua entre diagnóstico-planificación-acción-evaluación (**Figura 5.1.5**).

Estamos utilizando un modelo integral y relacional que incorpora todos los elementos positivos y negativos en seguridad e inseguridad ciudadana de un territorio dado. Por ello, utilizaremos métodos para trabajar los problemas, pero no solo nos centraremos en objetivos de resolución de problemas, sino sobre todo en el desarrollo de procesos de relación entre el agente, los ciudadanos y su entorno social y físico. Para profundizar en la formación específica en métodos centrados en los problemas, recomendamos libros como el del curso formativo sobre aprendizaje basado en los problemas de Saville y Cleveland (2002).



**Figura 5.1.5.** El ciclo de intervención

### 5.1.5.1. La gestión de la información y el diagnóstico inicial

#### 5.1.5.1.1. Criterios de utilidad y confidencialidad

La primera tarea de toda intervención sobre el territorio será la de contar con toda la información lo más amplia y profunda posible que nos sea útil para mejorar la seguridad ciudadana. Para ello, la información a recoger deberá de basarse en 2 criterios: utilidad y confidencialidad.

El criterio de utilidad se refiere al aprovechamiento efectivo de la información para ofrecer al ciudadano los mejores servicios posibles. Realmente podríamos basarnos únicamente en el criterio de utilidad, ya que llevarlo con rigurosidad conlleva promover la confidencialidad. Mejor información aquí no significa más información. La recogida de información no necesaria para un servicio útil al ciudadano es un esfuerzo no solo baldío sino que deja de respetar la privacidad y la confidencialidad de la información de los ciudadanos.

Los criterios de utilidad y confidencialidad deben también de regir la información a compartir entre servicios, departamentos, y entidades de diferentes sectores (seguridad ciudadana, justicia, servicios sociales, educación, salud, cultura, empleo, economía, vivienda...). Cada servicio debe de tener claro y justificar la información a la que tendrá acceso a la hora de compartir información. La justificación debe de basarse en su utilidad probada para poder ofrecer sus servicios con la mayor calidad posible. Los departamentos y entidades deben de regirse por el principio científico de la parsimonia para solicitar información: Deben de basarse en las teorías más sencillas sobre los fenómenos complejos

a abordar. De cualquier forma, deben de regirse por la confidencialidad de los datos personales siempre y cuando estos datos sean fundamentales. En el resto de los casos y procesamiento de la información deben de utilizar el anonimato. Deben de excluir los datos personales de las bases de datos siempre que estos datos no sean estrictamente necesarios. No deben de usarse los datos personales como fórmulas de identificación y clasificación de campos de información. Para ello deberemos usar códigos como números y letras.

### ***5.1.5.1.2. La necesidad de comenzar con una información general completa***

Es completamente imprescindible contar con un diagnóstico amplio, profundo, válido y fiable del territorio asignado para definir el modelo adecuado de intervención, por dos razones principales:

- Debemos de guiarnos por las evidencias sobre las necesidades, problemas, recursos y oportunidades en y para el territorio. No debemos de guiarnos por ideas preconcebidas sobre el mejor modelo para nuestro territorio ni por nuestros sesgos ideológicos o de conocimientos. Necesitaremos desde el principio abordar las propias resistencias a definir un modelo adecuado al territorio, resistencias generadas en las dificultades por reconocer nuestras limitaciones. Limitaciones tanto sentimentales (afinidad a un tipo de modelo o ideología) como personales (afinidad con personas y grupos que abogan o dependen de ciertos modelos) como de conocimientos y competencias (abogamos por un modelo porque no conocemos bien el resto).
- Debemos de asegurarnos de incluir todos los factores sociales como las personas o contextos del territorio, y no caer en la superficialidad de problemas más evidentes.

El diagnóstico bien hecho nos va a servir también para asentar los fundamentos que nos permitan abogar o defender nuestro modelo. También nos va a ayudar a conocer las limitaciones de los servicios en vigor. La primera limitación que encontraremos será en la forma en que se gestiona la información dentro de nuestro servicio y en el intercambio de información con otros servicios.

### ***5.1.5.1.3. Procedimiento de gestión de la información***

Debemos de tener siempre presente al empezar el proceso de recogida de información, que este proceso inicial nos debe de servir para conocer el modelo de recogida de información actual y sus limitaciones, con el objetivo de definir un sistema más adecuado a las características del territorio.

En este sentido, la gestión inicial de la información será un procedimiento de aproximación al territorio, a sus necesidades, problemas, y recursos, que podemos agrupar en las siguientes fases:

1. Definición previa de la finalidad / necesidad de la información;
2. Estudio inicial:
  - a. Objetivos iniciales
  - b. Recogida de información

- c. Procesamiento de información
  - d. Teoría inicial sobre la seguridad ciudadana en el territorio.
  - e. Análisis de necesidades y problemas;
  - f. Análisis de recursos y oportunidades;
3. Proyecto inicial: Diseño de planificación y plan de trabajo;

### 1. Definición previa de la finalidad / necesidad de la información

Antes de nada debemos de formularnos la pregunta inicial: ¿Para qué la información? Esta pregunta puede ser obvia para muchos agentes que trabajan para mejorar la seguridad ciudadana, pero es siempre fundamental realizarla. Tener una idea profunda de la finalidad de nuestra investigación nos va a permitir:

- Asegurarnos que el trabajo tiene un sólido y coherente significado vinculada a nuestra misión general;
- Ser conscientes de posibles contradicciones, limitaciones, o riesgos de nuestra finalidad;
- Tener una visión global que nos permita analizar nuestro trabajo desde fuera, facilitando así un análisis del territorio más imparcial y objetivo;
- Fundamentar y justificar mejor nuestro trabajo a la ciudadanía y a otras entidades y servicios (especialmente aquellos con información relevante para nuestro trabajo);
- Incluir un análisis deontológico global a la recogida y uso de la información y por ello, al trabajo.
- Ser crítico con nuestro trabajo.

La pregunta general alberga componentes intrínsecos relacionados con la visión y filosofía que vamos a utilizar en nuestro trabajo, tanto en el sentido **ontológico** (la filosofía de qué vamos a estudiar o en qué vamos a centrar nuestro trabajo y por qué) como **epistemológico** (la filosofía del cómo vamos a estudiarlo o trabajararlo).

A nivel ontológico deberíamos hacernos preguntas del tipo: ¿Qué es la seguridad ciudadana?;¿Por qué la entendemos así?;¿Qué necesidades satisface?;¿Por qué debemos de satisfacer esas necesidades?;¿Cómo se han ido desarrollando esas necesidades?;¿Es la seguridad ciudadana el correcto satisfactor de esas necesidades?

A nivel epistemológico deberíamos de preguntarnos: ¿Por qué necesitamos esa información?;¿Cómo deberíamos de recogerla y por qué?;¿Qué métodos de información e intervención son los que podrán derivar de nuestro concepto ontológico de seguridad ciudadana y de la información a recoger?;¿Por qué tenemos esos objetivos y método general de trabajo?

La pregunta general (“¿para qué la información?”) también tiene también componentes extrínsecos con el concepto de seguridad ciudadana, más relacionados con las fuentes,

los agentes (es decir, nosotros) y los destinatarios de los resultados de esa información. Debemos de realizarnos preguntas del tipo: ¿Quiénes nos piden esta información?;¿Por qué?;¿para qué? ;¿Por qué quiero yo esta información?;¿Para qué?

Estas preguntas tienen que ver directamente con la visión (existe una necesidad fundamental en la sociedad que precisamos cubrir) y misión (debemos de dotar a la sociedad de ciertos servicios) general de la entidad y de sus servicios. En caso de que la entidad, el departamento, o el servicio no contara con una visión y misión explicitada (aunque siempre existe de forma implícita) estas preguntas pueden orientar su definición. Puede ser buen momento entonces para implicar a todas las partes en ello (ciudadanos y agentes).

### Puntos básicos de procedimiento

#### 1. Definición previa de la finalidad de la información e intervención

- ¿Qué queremos investigar? ;¿Para qué? ;¿De quién parte la necesidad o demanda? ;¿Por qué?
- Definición de filosofía previa de intervención:
  - Nivel ontológico: ;¿cómo vamos a entender la seguridad ciudadana?;¿Qué significado tienen para nosotros?;¿qué tipos de problemática vamos a abordar?
  - Nivel epistemológico. ;¿Cómo vamos a estudiarlo y abordarlo? Definición general de métodos de recogida y procesamiento de información inicial exploratoria.

#### 2. Estudio inicial

La siguiente fase se basará en un análisis inicial de las fuentes de información ya presentes, de los procesos de procesamiento de información de esas fuentes, y de recopilación de la información, que nos permitirán un diagnóstico preliminar del que formular un proyecto inicial de trabajo. El objetivo principal de este primer estudio es el de poder contar con un conocimiento de las necesidades, problemas, y recursos presentes en el territorio. No necesitamos a estas alturas todavía un conocimiento amplio y exacto de las personas, grupos, y lugares específicos que necesitan de nuestros servicios. Sí que necesitaremos en cambio tener la información suficiente para conocer bien el nivel y cualidades de la seguridad ciudadana del territorio y los principales factores relacionados que la explican. Para ello de todas formas deberíamos de contar desde el principio con la colaboración de otras agencias y con los ciudadanos del territorio en el que vamos ha realizar el análisis. Podremos llevar a cabo este estudio exploratorio inicial a través de las siguientes tareas:

##### a. Definición de objetivos iniciales.

Estos objetivos serán a estas alturas muy generales, y relacionados con las preguntas que nos hemos formulado previamente, y con las necesidades más concretas de contar con información suficiente para poder diseñar la planificación de nuestro trabajo. Estos objetivos nos guiarán la recogida exploratoria de información. Tendremos en cuenta entre los objetivos específicos sobre todo centrarnos en las necesidades, problemas, y

recursos presentes en el territorio en el ámbito de la seguridad ciudadana, en el sentido más amplio de seguridad ciudadana, incluyendo aquellos factores sociales y territoriales que puedan estar detrás de las causas, del desarrollo, y del impacto de las consecuencias de la seguridad ciudadana.

*b. Recogida de información*

Seguiremos las siguientes fases:

1. Realizar un **inventario de las fuentes de información**

disponibles sobre el territorio y de los procedimientos de gestión de la información asociados a esas fuentes. La gran mayoría de las veces la información está diseminada en centros del Ayuntamiento, de instituciones comarcas o regionales (según el país) y estatales, que hay que tener en cuenta. Debemos también prestar buena atención a cómo está distribuida esta información y cómo es recogida, elaborada, y compartida por las diferentes administraciones. Todo ello nos va dar una idea de las limitaciones y recursos para avanzar en sistemas que mejoren

la gestión de información. Deberemos de diseñar un banco de datos cuantitativos y cualitativos, con campos que podremos definir provisionalmente de forma más general, para después ir incorporando sub-campos de acuerdo puedan ir surgiendo. Existen muchos programas para bancos de datos tanto cuantitativos como cualitativos. En esta primera fase será útil utilizar un programa, herramienta, o combinación de programas o herramientas en las que nos podamos sentir cómodos. Lo importante es empezar a ordenar y clasificar los datos, para después, más adelante, cuando generemos un banco de datos más sistematizado podamos incorporar la información ya recogida, y no tengamos que duplicar el trabajo.

### Puntos básicos de procedimiento

#### 2b. Investigación exploratoria. Recogida de información:

- Recopilación de información de fuentes bibliográficas y secundarias sobre las características del barrio o distrito (sociales, económicas, urbanísticas, geográficas, de seguridad...):
- Información del Ayuntamiento
- Información de las Consejerías
- Información de los Ministerios y Delegación del Gobierno
- Información de otros cuerpos y servicios de seguridad ciudadana
- Investigación primaria:
  - Quejas, reclamaciones, denuncias...
  - Encuestas de victimización
  - Información ambiental, arquitectónica, urbanística
  - Entrevistas/reuniones con agentes sociales, líderes comunitarios, e informantes clave
  - Entrevistas en profundidad, entrevistas grupales a infractores, víctimas, grupos de riesgo y vulnerables.
  - Técnicas participativas: Técnicas y dinámicas grupales, investigación-acción participativa.
  - Rutas participativas
  - Recogida de información “on-line”
  - Cuestionario vivienda a vivienda o por comunidades de vecinos

2. **Recopilar información general** sobre necesidades, problemas, y recursos relacionados con la seguridad ciudadana existentes en ese territorio. Esa información podrá basarse en fuentes bibliográficas (libros y revistas), secundarias (aquellas ya recogidas y procesadas, como son los índices estadísticos), y primarias (datos “crudos” o con procesamiento inicial de la información recogida en denuncias y reclamaciones, como de las entrevistas y reuniones con otros agentes y con los ciudadanos). Nos interesa conocer a fondo el territorio de estudio, para profundizar sobre todo aquel factor que pudiera afectar de forma directa o indirecta, lejana o inmediata, en la seguridad ciudadana. Así, iremos completando un banco de datos en el que incluiremos entre los campos, al menos aquellos relacionados con características del territorio como : (1) Historia; (2) Demografía; (3) Composición socio-cultural; (4) Economía y empleo; (5) Urbanismo y vivienda; (7) Educación; (8) Salud; (9) Principales necesidades y problemas sociales; (10) Características de seguridad ciudadana; (11) Recursos y organizaciones formales; (12) Recursos informales; (13) El contexto “macroterritorial” y su influencia en el territorio. Es importante contar con información de otros territorios, tanto los colindantes como aquellos más amplios (regionales, nacionales, internacionales) en donde se inserta nuestro territorio. Normalmente es la información primaria la que absorbe más tiempo, por lo que en esta primera fase de investigación que nos permitirá definir el modelo de intervención y de recogida sistemática de la información relevante, deberemos de decidir qué información primaria necesitamos que no tengamos ya para poder completar la información necesaria para conocer el territorio lo suficientemente bien y poder planificar sobre él. Por ello, debemos

### Puntos básicos de procedimiento

#### 2c. Procesamiento de la información para generación de teoría inicial sobre la seguridad ciudadana en un territorio

1. Cruce de información cualitativa y cuantitativa
2. Utilización del marco geográfico para el procesamiento temporal y espacial de los elementos de inseguridad (incluyendo factores negativos de riesgo y vulnerabilidad) y de seguridad (incluyendo factores positivos protectores)
3. Agrupamiento y relacionamiento de elementos y factores por tipos de problemas (conglomerados de elementos) sobre el territorio. Incluir también factores positivos (factores protectores, fortalezas, y fuentes sociales de seguridad presentes en el territorio)
4. Análisis de factores relacionados con estos tipos de problemas y fortalezas.
5. Descripción (espaciotemporal y psico-socio-territorial) de las relaciones entre estos factores (árboles de problemas, diagramas de flujo de inseguridad y de seguridad, cartografías...)
6. Generación de modelo teórico sobre la seguridad ciudadana en el barrio, distrito, o pequeño municipio.

comenzar recopilando la información bibliográfica y secundaria primero, para después completarla con información primaria. Existe hoy en día un importante abanico de técnicas de investigación primaria (cuantitativa, cuantitativa, y participativa), que describiremos en el trabajo de campo más adelante. Podremos a estas alturas utilizar uno o varios de ellos, pero en este punto sin necesidad de definir un estudio exhaustivo, antes de haber concretado un diseño general de investigación exhaustiva para nuestro trabajo cotidiano. De cualquier forma, es siempre recomendable incluir métodos de participación ciudadana y de los profesionales de diferentes servicios en la identificación y definición de necesidades, problemas y soluciones, para una mayor implicación ciudadana y de profesionales y para un diagnóstico más preciso.

En la recopilación de la información deberemos de distinguir entre las características y recursos informales propios de los ciudadanos o usuarios de las características o recursos formales de nuestros servicios presentes en el territorio. Decimos que los recursos informales aquellos que surgen de los propios ciudadanos, y recursos formales son aquellos de entidades oficialmente creadas. La información sobre los servicios ciudadanos de todo tipo, sobre cuánto y cómo de estos servicios, y su relación entre ellos es fundamental en nuestro estudio. Es especialmente importante la recogida de información sobre los servicios de seguridad ciudadana, incluyendo estructuras y procesos organizativos y los procedimientos de coordinación con otros servicios.

#### *c. Procesamiento de información*

Esta primera recogida de información nos debe de servir para generar un sistema inicial de ordenación de la información. También nos debe de servir para conocer las carencias y limitaciones de los sistemas de procesamiento de la información presentes. Nos haremos preguntas del tipo:

- ¿Qué cualidades científicas muestra la información disponible?;¿Qué garantías de fiabilidad, validez, exactitud, o verificabilidad muestran los métodos de recogida y procesamiento de los datos? (ver en el **Cuadro 2.3.1** los criterios para evaluar la calidad científica de nuestro modelo, aquí aplicable)
- ¿Hasta qué punto podemos contrastar y verificar la información con datos de diferentes fuentes?
- ¿Hasta qué punto tenemos acceso a una información profunda y amplia, actualizada sobre la seguridad ciudadana del territorio de estudio y sobre aquellos factores que la pueden explicar?
- ¿Hasta qué punto existe un procedimiento metódico y sistematizado de procesamiento de información, un banco de datos completo, y un sistema de intercambio de información adecuado entre servicios e instituciones?
- ¿Hasta qué punto se concilia una información completa con diferentes niveles de confidencialidad de los datos y privacidad de la información?

Todo ello nos servirá para definir un sistema de gestión de la información y conocimientos completos, suficientemente amplio, profundo, adecuado, y de una actualización

sencilla (ver más adelante). El método de procesamiento y análisis de la información a esta altura debe de servir también para estudiar el mejor procedimiento actual. Eso incluye un almacenaje de la información que permita combinar datos cuantitativos con datos cualitativos en campos con vínculos claros que los permita relacionar de forma sencilla y evidente. No necesitamos tener todos los datos en un solo programa informático de banco de datos, pero sí un sistema para vincular fácilmente los datos.

Todo ello debe de servirnos para poder vincular diferentes factores sociales relacionados con el nivel y tipo de seguridad ciudadana de un territorio. Queremos tener disponible la información para proceder a elaborar una teoría científica sobre la seguridad ciudadana del territorio de nuestro trabajo y realizar los análisis pertinentes (sobre necesidades, problemas, y recursos).

### *d. Teoría inicial de trabajo.*

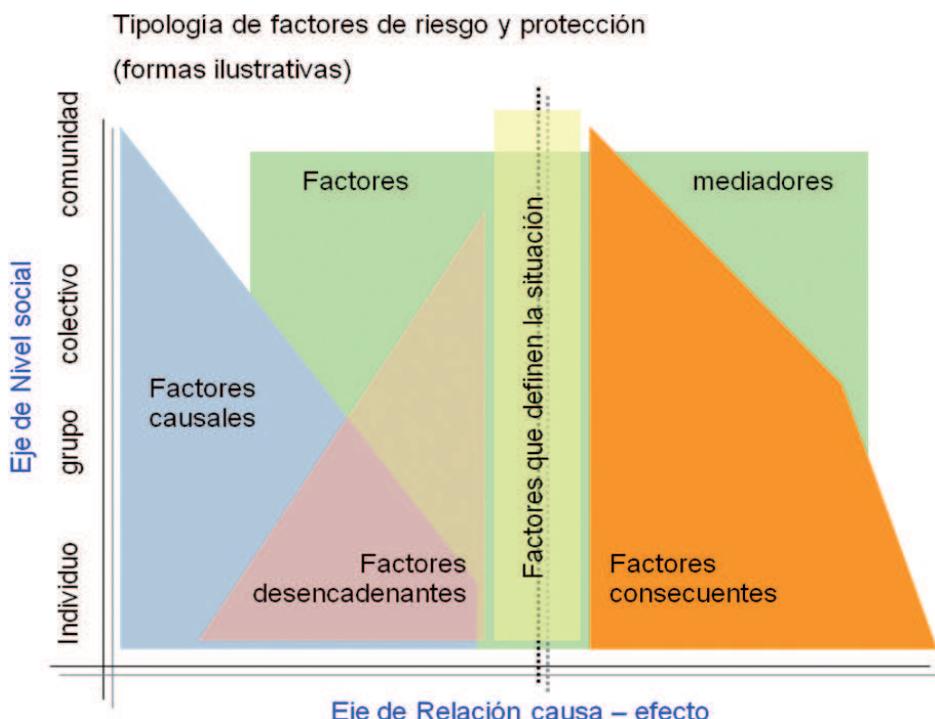
En base a la información recogida y procesada, podremos elaborar una **teoría exploratoria inicial** de las principales características definitorias del territorio. Haciendo buen uso de nuestra información inicial, podremos señalar cuáles son los factores que definen tanto las situaciones positivas como negativas presentes en el territorio, y su relación entre ellos. Podemos ir ya confeccionando un fluograma de nuestra teoría, es decir un diagrama en el que podamos distinguir los factores más relevantes y sus principales relaciones causa-efecto entre ellos. Esto nos permitirá ir distinguiendo, todavía desde una visión general introductoria, aquellos flujos entre elementos que se relacionan y retroalimentan entre ellos. En el Anexo de este Capítulo 3 incluimos un largo listado de ejemplos de elementos y factores negativos de inseguridad (Tabla F-) y de factores positivos (Tabla F+) que pueden estar más o menos presentes, tener una mayor o menor relevancia, o estar más o menos relacionados entre ellos en vínculos más o menos relevantes para explicar el desarrollo del estado de la seguridad ciudadana en nuestro territorio.

La teoría inicial consistirá en un cruce entre la información recogida y procesada sobre el territorio agrupada en diferentes campos y factores y la información bibliográfica de estudios científicos sobre las relaciones causa-efecto entre esos factores que expliquen la seguridad ciudadana en ese territorio, junto con nuestra experiencia previa sobre el territorio y/o sobre los principales tipos de problemáticas en el territorio. La investigación bibliográfica aquí debe de ampliarse a los estudios y análisis nacionales e internacionales tanto teóricos y conceptuales como empíricos (basados en información primaria). Aquí no hay límite en cuanto a la extensión de la investigación: cuanto más se profundice mejor, y el límite es el de nuestro tiempo y nuestra motivación por adquirir un mayor conocimiento sobre el campo. De todas formas, aquí es bueno, tanto por motivos de eficacia y calidad en los resultados de nuestro estudio como por no desbordarnos en la cantidad de información disponible hoy en día, saber seleccionar los textos en base a la calidad científica de sus planteamientos o métodos. En el **Cuadro 2.3.1.** (Capítulo 2) se incluyen criterios de calidad científica de un modelo teórico. En cualquier caso, una investigación bibliográfica continua y actualizada es altamente recomendable en todo momento, no solo para este fin.

Cruzar o contrastar información teórica y de investigación científica con la que tenemos de nuestro territorio nos llevará inevitablemente a la formulación de una serie de hipótesis de relación causa-efecto entre elementos y factores y por ello a la elaboración de una teoría inicial de nuestro territorio. Todo ello nos lleva a poder identificar, analizar, y priorizar necesidades, problemas, recursos y oportunidades clave para el diseño y planificación de nuestra intervención.

Existen diferentes formas de agrupar los factores relacionados con la seguridad ciudadana. Un modelo integrador de teorías nos servirá también para clasificar los factores y características encontradas. Aquí en un modelo integral incluimos categorías de factores a agrupar tales como (ver **Gráfico 5.1.5.1**):

- Factores etiológicos (o causales)
- Factores desencadenantes
- Factores descriptores (de situaciones-tipo de casos o manifestaciones de seguridad o inseguridad ciudadana)
- Factores mediadores
- Factores consecuentes



**Gráfico 5.1.5.1.** Posición de los factores que afectan una situación de seguridad ciudadana de acuerdo a los ejes causa-efecto y escala social.

Estas categorías agruparán tanto factores negativos (los que afectan empeorando la seguridad ciudadana) como positivos (los que mejoran la seguridad ciudadana o reducen la probabilidad de ocurrencia de casos o manifestaciones de inseguridad). Prestaremos especial atención a las principales relaciones causa-efecto entre ellas, y en particular las dinámicas de retroalimentación entre ellas. Nos interesa descubrir patrones de círculos o espirales de seguridad o inseguridad entre factores presentes en el territorio. Será en ellos en los que centremos las estrategias de intervención. En el Anexo del Capítulo 4 incluimos una amplia lista de factores negativos relacionados con la inseguridad como de factores positivos relacionados con la seguridad ciudadana, que puede servir para orientar en la identificación y clasificación de aquellos factores presentes en nuestro territorio.

De cada una de las relaciones identificadas que consideremos importante a la hora de explicar la seguridad en el territorio podremos formular una hipótesis de trabajo. De la identificación de relaciones en dinámicas que se retroalimentan en espirales o círculos podremos formular hipótesis generales. Todo ello nos lleva a la formulación de una teoría general integral sobre la seguridad en el barrio o territorio. Podremos incluir en un gráfico las relaciones entre los factores positivos (de seguridad) y negativos (de inseguridad) que hipotetizamos como más importantes para explicar la seguridad ciudadana en ese territorio. Este gráfico, que tendrá forma de flujo (o diagrama de flujos), nos podrá indicar con signos positivos o negativos, si ese factor afecta al que está relacionado aumentando (signo positivo) o reduciendo (signo negativo) su probabilidad de ocurrencia (ver **Gráfico 2.3.2**).

A la hora de identificar factores de nuestra teoría, deberemos de prestar atención tanto a aquellos factores presentes como a los ausentes, tanto positivos como negativos (ver Tabla 5.1.5.1). Esto también se aplica a las relaciones entre factores. Así, puede ser tan importante que haya un factor negativo presente como que haya un factor positivo ausente. De la misma manera, la ausencia de ciertos factores negativos muchas veces se infraestima. Por ejemplo, ante la presencia de “botellón” (grandes grupos de jóvenes consumiendo alcohol en la vía pública), puede ser menos importante la presencia de una tienda de conveniencia abierta hasta tarde como la ausencia de reacción alguna por parte de la comunidad. Igualmente, la censura de los propios chicos hacia comportamientos agresivos puede minusvalorarse, y en cambio puede ser un recurso para mejorar otros comportamientos, como por ejemplo, de censura hacia comportamientos agresivos con el medio ambiente. De la misma manera, debemos prestar atención a las relaciones entre factores. Pueden existir factores presentes, pero no relacionados. Por ejemplo, los factores positivos de socialización de los jóvenes en el “botellón” no se encuentran habitualmente vinculados a una mejora de la socialización y relaciones con la comunidad.

**Tabla 5.1.5.1.** Factores a investigar en el diagnóstico de la seguridad ciudadana en un barrio o territorio local

	Factores negativos	Factores positivos
Factores activos	Factores sociales y espaciales relacionados con la inseguridad ciudadana	Factores socio-espaciales que afectan positivamente a la seguridad ciudadana
Factores pasivos	Ausencia de factores socio-espaciales que afectan positivamente a la seguridad ciudadana	Ausencia de factores sociales y espaciales relacionados con la inseguridad ciudadana

*f. Análisis de necesidades y problemas*

Una vez recopilada y procesada la información inicial, y elaborada una teoría inicial sobre la relación entre ellas, debemos de poder realizar los análisis fundamentales para la finalidad principal de este estudio, que es la de poder contar con el conocimiento sobre la seguridad ciudadana de nuestro territorio suficiente y necesario para la planificación, gestión, y ejecución de los servicios al ciudadano. Para ello precisamos realizar un análisis de la información recogida, procesada, y “armada” que nos permita definir las necesidades y problemas a abordar en nuestro trabajo.

Es importante aquí aclarar los términos con rigurosidad. Entendemos “necesidad humana” como una carencia que hace insuficiente la plena realización de la persona. Entenderemos como satisfactor aquel recurso que cubre esa necesidad. Por ejemplo, una buena cerradura puede satisfacer la necesidad de estar seguro en casa en un entorno social inseguro. En castellano y en otros idiomas la palabra “necesidad” tiene el doble significado de carencia y de satisfactor de esa carencia (por ejemplo, se puede decir, “una buena cerradura en el portal supone una necesidad básica en ese barrio”). Pero debemos de ser claros en este punto en especial en campos como la seguridad ciudadana, en el que se confunde muchas veces carencia, satisfactor, y servicio que lo satisface. Otro término diferente es el de problema. Entendemos problema como aquel elemento o factor social que impide o dificulta la satisfacción de una necesidad. Así, por ejemplo, las llaves maestras disponibles por los ladrones en nuestro territorio son un problema a la hora de confiar en las cerraduras para estar seguros en casa. Estas distinciones ahora pueden parecer sutiles, pero son fundamentales a la hora de analizar de forma objetiva nuestro objeto de estudio (la seguridad ciudadana en un territorio) sin sesgos, distorsiones, y mezcolanzas de conceptos en los que se puedan colar planteamientos preconcebidos de la descripción de la problemática y de sus soluciones.

También, a la hora de definir necesidad y problema de seguridad ciudadana, debemos de volver a los fundamentos ontológicos y epistemológicos previos de nuestra visión

sobre la seguridad ciudadana. Si utilizamos como marco básico de estos fundamentos un significado ampliamente compartido de seguridad ciudadana como satisfactor de una serie de necesidades humanas, entenderemos que los servicios de seguridad ciudadana se centrarán en cubrir esas necesidades y abordar los problemas. Deberemos de tener presente qué entendemos por necesidades y problemas de seguridad ciudadana desde nuestra visión y en qué tipo de necesidades humanas y problemas sociales nos vamos a centrar en nuestro análisis. Deberemos de empezar utilizando la información con la finalidad de analizar estas necesidades y problemas en seguridad ciudadana de nuestro territorio. Y en la investigación social, entendemos normalmente que la descripción de las necesidades dependen de sus fuentes de información, que podemos agruparlas en 4: Normativas, percibidas, expresadas, y comparadas (ver **Cuadro 5.1.5.1**). Todas ellas son fundamentales a la hora de tener una descripción completa e integral de las necesidades y problemas en seguridad ciudadana de un territorio. Es también importante contar con la participación ciudadana y de los profesionales que prestan servicios al ciudadano en nuestro territorio en todo el proceso, para lograr una mayor implicación y una información más precisa.

Agruparemos la información de los 4 tipos en base a los tipos de necesidades y problemas detectadas y de los factores comunes relacionados con ellos. Podremos hacerlo en 2 dimensiones: Gravedad y amplitud de la necesidad. La gravedad se referirá a la profundidad del impacto negativo, alteración, o daño físico o psicológico que puede tener en los individuos, grupos, colectivos, o comunidad en su totalidad. La amplitud tendrá que ver con el número de personas o contextos sociales afectados (o la incidencia o frecuencia de la necesidad o problema). Habitualmente cuánto más grave es la necesidad o problema, menos amplio es (afortunadamente). Por ejemplo, el asesinato en la vía pública es muy grave, pero suele ser mucho menos amplio que el ensuciado de la calle. Las necesidades y problemas agrupadas de acuerdo a sus características comunes constituirán conglomerados de necesidades y problemas. A la hora de introducir los factores relacionados con esas necesidades y problemas, identificados previamente en nuestra teoría, nos permitirá profundizar en la definición de sus sistemas de seguridad ciudadana, lo que implica al mismo tiempo una teoría inicial sobre cada necesidad o problema. Todo ello nos permitirá usar criterios para ordenar las necesidades y problemas de acuerdo a su relevancia y prioridad en una **jerarquía de necesidades**.

Distinguir entre necesidad social y problema nos permite distinguir entre el nivel de seguridad que disfrutan o sufren los ciudadanos y los problemas o dificultades de los servicios de seguridad ciudadana por lograr cubrir esas necesidades para mejorar la seguridad en el barrio. Así,

### Cuadro 5.1.5.1. Puntos básicos de procedimiento

#### 2e. Análisis de necesidades

Tipos de necesidades a tener en cuenta:

- Normativas à desde los expertos y las definiciones normativas
- Percibidas à sentidas desde la población
- Expresadas à manifiestas, demandadas por la población
- Comparadas à en relación a otras poblaciones o colectivos

entre los problemas deberemos de incluir aquellas características de los procedimientos de seguridad ciudadana y estructura de los servicios que dificultan el trabajo eficaz y eficiente que logre acercar el satisfactor a las principales necesidades. Por ello, después de tener una descripción categorizada de las principales necesidades nos tendremos que fijar en qué le ocurre a los servicios de seguridad ciudadana para no poder llegar a esas necesidades, y por qué. Y en esto precisaremos aproximarnos e indagar más en los recursos disponibles, en los costes de oportunidades, y en los factores sociales que pueden estar afectando directa o indirectamente en la seguridad de un territorio. Esto nos obliga a pasar a analizar más de cerca recursos y oportunidades.

*g. Análisis de recursos y oportunidades*

Al igual que con las necesidades y problemas, deberemos de analizar y tener claro el significado de los recursos y de las oportunidades en seguridad ciudadana, tanto desde un definición rigurosa y científica como desde nuestra visión y filosofía, ontológica y epistemológica.

De nuevo, debemos saber diferenciar recurso de oportunidad. Por recurso entendemos aquí aquellas características presentes en el territorio que nos pueden permitir mejorar la seguridad ciudadana. Los recursos son factores protectores y fortalezas del sistema. Podemos clasificar los recursos en formales e informales. Son recursos formales aquellos que parten de organizaciones, entidades, y servicios oficialmente constituidos. Son recursos informales aquellos presentes entre los ciudadanos, pero sin una constitución formalizada. Los recursos informales también son denominados a veces “recursos naturales”. Los recursos pueden ser activos (en uso) o potenciales (latentes). Por oportunidad entenderemos aquellas características no presentes en el territorio pero que podemos traerlos y hacerlos presentes en el territorio.

Debemos de empezar con los recursos informales tanto activos como potenciales. A nivel de recursos informales, todos los factores positivos incluidos en el Anexo del Capítulo 3 pueden ser considerados recursos informales. Fijándonos en estos factores y a estas alturas, es habitual percibirse que contamos con mucha más información sobre necesidades y (sobre todo) problemas en seguridad ciudadana que sobre recursos informales. Esto es propio del modelo tradicional de seguridad ciudadana, que más que en la seguridad se ha fijado más en la inseguridad ciudadana. Por ello es fundamental en nuestra recogida de datos que hagamos un esfuerzo especial por incorporar información sobre factores positivos y recursos informales. Para ello es importante contar con la participación ciudadana que nos permita promover en la comunidad o barrio un análisis auto-exploratorio de los propios recursos.

Con los recursos cabe también realizar el mismo análisis que con las necesidades y problemas. Agrupar los recursos en base al tipo de seguridad ciudadana que generan o mejoran también puede hacerse agrupando las interacciones entre factores positivos ya identificadas en un principio. Las agrupaciones se podrán realizar en base a criterios de conglomerados, fijándonos en cómo se agrupan las relaciones más fuertes entre ellas. Así podremos tener sub-sistemas y teorías por cada tipo de recursos que agrupemos. El sistema general de recursos sociales informales de los ciudadanos lo llamaremos capital social

de seguridad ciudadana. El capital puede aprovecharse por un lado apoyando aquellos recursos ya activos y por otro lado impulsando aquellos en estado potencial o latente.

Sobre recursos formales, debemos de realizar un análisis completo de las entidades y servicios al ciudadano presentes en el territorio que puedan aportar a la seguridad ciudadana (previniendo y luchando contra la inseguridad, pero también apoyando la seguridad ciudadana). Debemos de generar un inventario exhaustivo de recursos formales. Con este inventario podemos dibujar un gráfico de recursos que nos ayude a diagnosticar el sistema de servicios relacionados con las seguridad ciudadana. El gráfico podemos definirlo en base a ejes temporales (desde recursos centrados en las causas lejanas hasta recursos centrados en las consecuencias a largo plazo) y ejes espaciales (individual, grupal, colectivo, comunitario, institucional, y extra-comunitario). Podemos así identificar relaciones actuales y potenciales entre servicios, zonas de sobrecarga (con solapamientos o duplicidades) o infracarga (espacios sociales vacíos o sin atención) de servicios, lugares con mejor coordinación o con atención dispersa, o poco vertebrada. Debemos también de estudiar los métodos de organización, estructurales y procesuales, de las entidades y servicios ciudadanos y comunitarios. Los modelos de gestión de los recursos humanos y económicos son también básicos en este estudio. De nuevo, podemos incluir en un modelo general aquellos factores de recursos formales con los informales para tener un sistema más integrado de recursos en el territorio.

Sobre las oportunidades, es imprescindible mantener un estudio continuo y actualizado sobre prácticas de éxito e innovaciones a niveles internacionales que permitan incorporar mejoras que avances en nuestro trabajo. También es importante analizar las posibilidades de colaboración, tanto verticalmente con los niveles superiores de las administraciones, como horizontalmente con otros servicios, departamentos, y entidades de otros territorios.

Teoría inicial enriquecida. El análisis de necesidades, problemas, recursos, y oportunidades debe de servir para enriquecer la teoría inicial. Podremos así combinar e integrar los factores positivos y negativos en torno a conjuntos de necesidades, problemas, y recursos relevantes en el territorio. Así podremos definir aquellos sub-sistemas y sub-teorías que nos sitúe con el conocimiento suficiente y necesario para establecer criterios de planificación estratégica, táctica, y operativa.

Es importante tener presente siempre el carácter progresivo e incremental de nuestro método general. Nuestra teoría debe de ir enriqueciéndose continuamente con las aportaciones de nuevos datos. En este sentido, debemos de contar con un procedimiento que permita contrastar nuestras hipótesis y actualizar continuamente nuestra teoría.

### Puntos básicos de procedimiento

#### 2f. Ejemplos orientativos de tipos de recursos y oportunidades:

1. Recursos (fortalezas, factores protectores en el territorio):
  - Recursos informales:
    - Redes interpersonales y comunitarias densas y fuertes de apoyo y protección mutua
    - Buenos niveles y tipos de cohesión e integración comunitaria
    - Identidad positiva del barrio, auto-estima y auto-eficacia comunitaria
    - Situación socioeconómica y de bienestar del barrio
    - Presencia del valor de la presencia de normas de convivencia
    - Liderazgos y organizaciones comunitarias
    - Modelos individuales y grupales positivos en la comunidad
  - Recursos formales:
    - Instituciones de seguridad públicas y privadas
    - Instituciones sociales públicas
    - ONGs
    - Centros sanitarios
    - Servicios educativos
    - Entidades de atención comunitaria
    - Buena coordinación inter-institucional
    - Buenos métodos de trabajo centrados a nivel comunitario
2. Oportunidades (potenciales recursos externos):
  - Oportunidades informales (de los ciudadanos):
    - Buenos vínculos y relaciones interpersonales con grupos de pertenencia y de referencia de otros lugares.
    - Buenas relaciones con barrios, distritos o municipios colindantes
    - Buena presencia en redes sociales presenciales y virtuales exo-comunitarias
  - Oportunidades formales (actuales y potenciales):
    - Planes, programas, y proyectos en el contexto del barrio, distrito o municipio
    - Recursos de instituciones externas en campos como la seguridad públicas y privadas, instituciones sociales públicas, ONGs, entidades sanitarias, educativas, entidades que trabajan a nivel comunitario....
    - Potenciales de coordinación inter-institucional
    - Otros modelos y métodos de trabajo:
      - Mejores modelos teóricos explicativos
      - Buenas prácticas y experiencias innovadoras en otras ciudades y países

### 5.1.5.2. Planificación inicial, estrategias y plan de trabajo

#### 5.1.5.2.1. Visión, misión, finalidad, objetivos generales, valores

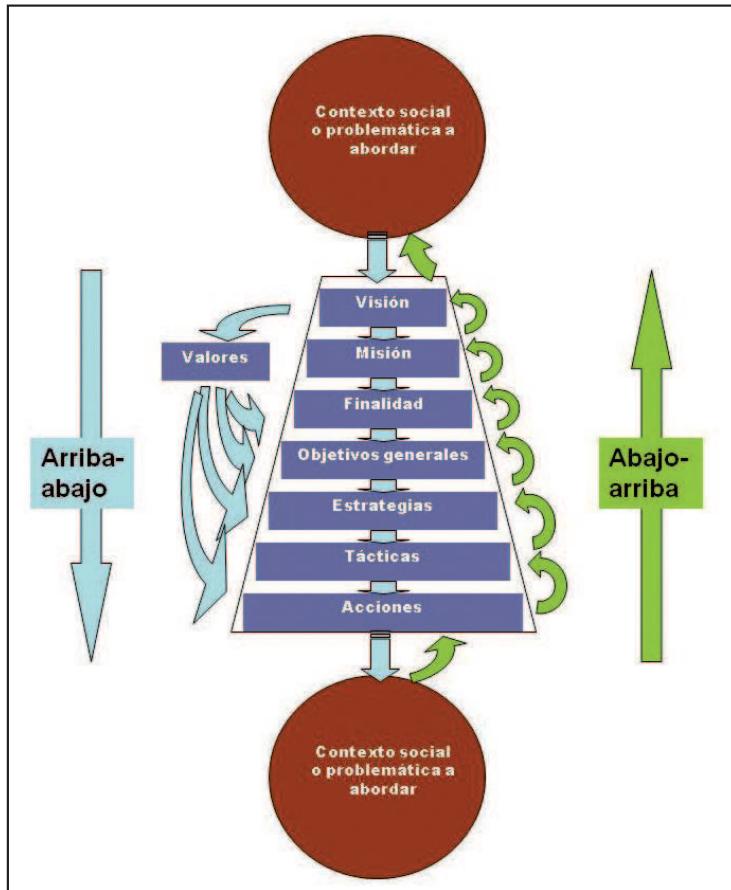
*“Damos más seguridad al que más lo necesita para garantizar la misma seguridad a todos los ciudadanos”.* Juan López de Haro, Superintendente Policía Local de Valladolid, España

Con el estudio inicial de diagnóstico de las necesidades y problemas de nuestro territorio, podremos aplicar nuestra visión de cómo abordarlos. Nuestra misión será el papel que nuestro servicio cumplirá desde nuestra visión. Siguiendo en cascada de más general a más concreto, la misión nos indicará la finalidad y los objetivos generales de nuestra intervención. Los valores deben también de surgir de una posición profesional y deontológica de nuestra visión, que acompañen la definición de la misión, la finalidad, los objetivos generales, las estrategias, y finalmente las acciones. Trojanowicz y Bucqueroux (1998) recomiendan que los valores se institucionalicen a través de un Código Ético para orientar el trabajo operativo del departamento. De la misma forma, yendo en dirección opuesta, de abajo arriba, la información, impacto, y evaluación de nuestras acciones mejorará la definición de estrategias, objetivos generales, misión, y visión hacia el objeto de estudio y de nuestra intervención (Gráfico 5.1.5.2a).

#### 5.1.5.2.2. Las estrategias sobre la seguridad ciudadana del territorio

Una vez realizado un estudio inicial de diagnóstico de la seguridad ciudadana en nuestro territorio, y de definir una visión y misión general inicial, estamos en condiciones de formular el proyecto de intervención. En primer lugar deberemos de realizar una priorización de las necesidades y problemas a abordar teniendo en cuenta los recursos y las oportunidades a nuestra disposición. No debemos de saltar a priorizar literalmente en el orden de la lista o jerarquía de necesidades que surja inicialmente, básicamente por dos razones:

- Podríamos decidir sin más abordar las necesidades y problemas identificados como más importantes, pero si no tenemos forma de abordarlas desde un uso eficiente de los recursos y oportunidades que se nos ofrece podremos quemar todos los recursos existentes y fracasar en el intento.
- También puede ocurrir que los recursos y oportunidades puedan abordar de forma muy eficiente y eficaz una serie de necesidades y problemas que aunque no sean las más importantes, puedan posibilitar abordar necesidades o problemas más importantes con más éxito que si las abordamos de forma más directa y prioritaria. Existen factores relacionados con necesidades y problemas que aunque no los tengamos listados más arriba en nuestras preocupaciones, podrían ser elementos clave para resolverlas a través de generar o facilitar fuerzas sinérgicas entre acciones.



**Gráfico 5.1.5.2a.** Proceso de definición de los niveles de planificación de nuestra intervención.

Así, el cruce entre necesidades y problemas con recursos y oportunidades supone el estudiar, definir y planificar una serie de **estrategias de trabajo**. Hablamos por ello de estrategias porque las líneas de acción están definidas desde elementos clave que, aunque no sean necesariamente los más relevantes, nos facilitarán o posibilitarán adecuadamente desencadenar sinergias entre acciones. Hablamos aquí de sinergias cuando conseguimos multiplicar los resultados de las acciones combinando adecuadamente sus fuerzas.

En el diseño y planificación de nuestro trabajo, deberemos realizar un proceso de aproximación entre necesidades y recursos, identificando las diferentes alternativas de intervención que tengamos. Este proceso debe de ser progresivo, ya que es en el proceso de definición de estrategias de intervención cuando pueden surgir nuevas oportunidades de abordar necesidades y problemas no abordables en un principio o que surgen como importantes cuando previamente no aparecían como tal. Además, la combinación entre

procesos de arriba abajo (de la visión y misión a las acciones) y de abajo arriba (de las acciones a la visión) nos permitirá ajustar y redefinir de forma más acertada los elementos de nuestra teoría más adecuados de abordar.

Debemos de definir las estrategias, una vez identificadas todas nuestras alternativas, en base al menos a 4 criterios:

- La satisfacción ciudadana y la mejora en la calidad de los servicios y calidad de vida de la ciudadanía.
- La optimización del cociente beneficios/gastos, o eficacia/eficiencia de los procesos y de los resultados. Por eficacia entenderemos la capacidad para lograr nuestros objetivos de solucionar un problema o cubrir una necesidad. Por eficiencia entenderemos la capacidad de aprovechar o ahorrar recursos bajo el mismo nivel de eficacia. Podemos fácilmente mejorar la eficacia de nuestros resultados, pero a costa de invertir grandes recursos, costes, esfuerzos, implicaciones, o compromisos. Debemos de saber escoger la alternativa que sepa mejor equilibrar objetivos y recursos.
- La selección de la relación entre factores clave sobre los que intervenir para el cambio de las dinámicas del sistema. Unas relaciones pueden parecer poco importantes pero pueden encontrarse en un punto clave por el que confluyen diferentes dinámicas del desarrollo de los procesos sociales, o pueden ser una pieza imprescindible para el desarrollo de una problemática. Esto lo sabremos a través de la teoría integral que hayamos definido previamente. Ayudará haber elaborado gráficamente las relaciones clave entre los factores de nuestra teoría.
- El nivel de inserción o imbricación de nuestra intervención dentro de una planificación general sobre el territorio. Pudiera ser que debamos de agrupar elementos de intervención a niveles estratégicos no tanto por su buena optimización interna entre costes y beneficios ni por su posición clave en nuestro problema, sino porque sí que lo es a niveles más generales, más allá del campo de la seguridad ciudadana.

Como referencia para la reflexión y debate deliberativo conjunto de las estrategias de intervención, recomendamos el documento *Directrices Internacionales en Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa* (fruto del estudio participativo y deliberativo internacional entre expertos, profesionales, y miembros de comunidades de ciudades de varios países, que dio lugar a este libro, y disponible en Gendarillas, 2011, y en el sitio de internet del Programa Comunitario de Seguridad Ciudadana).

### **5.1.5.2.3. Tipos de estrategias: Lucha contra el delito, prevención, y promoción**

Ya hemos visto a lo largo del libro cómo existen diferentes modelos históricos y tendencias actuales de intervención en materia de seguridad ciudadana. Estos enfoques también suponen estrategias de trabajo, de tal manera que podemos agrupar los principales tipos de estrategias en tres grupos principales:

1. Lucha contra el delito. Se trata de abordar la seguridad ciudadana desde la comisión de los casos de inseguridad que suponen infracciones legales. Entre ellos

están los enfoques que habitualmente se denominan reactivos, “legalistas”, de respuesta, de lucha y represión del delito, o de “mantenimiento del orden público.” Ya hemos visto pros y limitaciones de estos modelos. Como estrategia tienen como ventajas que son rápidos y eficaces a corto plazo, y está indicado en particular ante situaciones de gran gravedad, crisis y emergencia. Sus limitaciones estratégicas tienen que ver con la baja eficacia a medio y largo plazo, las dificultades para abordar los factores que causan o influyen sobre el delito, la incapacidad para llegar a satisfacer todas las necesidades de un territorio, la dificultad para un trabajo de coordinación con otras áreas sectoriales, o de activar la participación comunitaria (ver **Tabla 5.1.5.2**).

2. Prevención de la inseguridad. La seguridad ciudadana desde enfoques de prevención se entiende como la ausencia de inseguridad. Comparte con ello en parte un significado similar al de los modelos de lucha contra el delito, aunque más amplio, ya que incluye en la inseguridad aquellos factores negativos que causan o influyen en la inseguridad. Son modelos de “déficit” o carenciales, y sus estrategias buscan cubrir una necesidad o carencia, a través de prever, anticiparse, y reducir la ocurrencia de factores relacionados con problemas que hace que esa necesidad surja o no se pueda cubrir adecuadamente. Parte de la idea de la existencia de una situación de normalidad previa, en la que existía un “equilibrio estático”, que se ha visto alterado. Tienen la ventaja que se pueden centrar en problemas específicos y concretos, por lo que pueden suponer una eficacia a corto y medio plazo. Tienen como desventaja que pueden dejar a un lado diferentes grupos y colectivos y recursos naturales e informales de la comunidad. Puede dejar de tener un diagnóstico completo de los problemas, al no tener en cuenta aquellos factores positivos ausentes, cuya ausencia pueda ser causa principal del problema. También, pueden quedarse en solucionar los problemas de forma superficial desde enfoques sectoriales y aislados, sin abordar todo el conjunto de relaciones (o falta de ellas) entre elementos positivos y negativos de seguridad ciudadana en el territorio. Así los problemas pueden surgir de nuevo (ver **Tabla 5.1.5.2**).

Las estrategias de prevención se suelen agrupar en tres tipos:

- Prevención primaria, que aborda las causas lejanas de la inseguridad (p.ej., la educación infantil o las relaciones familiares, o el nivel económico del futuro infractor), buscando que no ocurra la infracción;
- Prevención secundaria, que aborda los factores que desencadenan o que influyen en el desarrollo del delito, para que no vaya a más (por ejemplo, mejorar la vigilancia natural en un punto negro de delincuencia).
- Prevención terciaria, que aborda factores consecuentes de la infracción una vez ocurrida, para que no vuelva a ocurrir (por ejemplo, medidas de reinserción de jóvenes infractores).

3. Promoción de la seguridad. Entiende la seguridad ciudadana desde un concepto más positivo, como el disfrute y satisfacción de una necesidad básica humana. Presta atención sobre todo a los factores positivos de seguridad ciudadana, a las fortalezas presentes o latentes de una comunidad para potenciarlas, buscando así abordar y arrastrar hacia delante aquellas necesidades y problemas presentes a través de los propios valores y recursos. Son así estrategias de desarrollo humano y comunitario, o de “equilibrio dinámico”. Tienen como ventaja que abordan de forma más global y multidimensional los diferentes elementos de la seguridad ciudadana, pudiendo imbricarse con facilidad en estrategias de desarrollo social más generales. Facilitan la participación ciudadana, el aprovechamiento y eficiencia en recursos propios, la coordinación intersectorial y la gobernanza comunitaria. Como desventajas, suele precisar de trabajos más complejos intersectoriales, un mayor esfuerzo e implicación de más personas, una mayor dependencia de otras áreas, mayores costes y recursos iniciales, con unos resultados más a largo plazo. Está contraindicado ante problemas críticos, graves, y puntuales que requieren de una respuesta rápida (ver **Tabla 5.1.5.2**).



También, dependerá de los factores en los que vamos a querer centrarnos la elección de una estrategia u otra. Mientras que la prevención se centra en factores de riesgo y de fragmentación social, la promoción se centra más en factores de protección y de integración social, de capital social en seguridad ciudadana.

Factores sociales y espaciales de riesgo → Prevención

Factores socio-espaciales de protección → Promoción

**Tabla 5.1.5.2.** Ventajas y desventajas de los principales tipos de estrategias de la intervención en la seguridad ciudadana.

	LUCHA Y PREVENCIÓN (Estrategias de déficit)	PROMOCIÓN (Estrategias de desarrollo)
VENTAJAS ESTRATÉGI- CAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Más fácil. Se centra en problemas concretos.</li> <li>• Más rápido, eficiente, y eficaz a corto plazo.</li> <li>• Necesita movilizar a menos gente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovecha fortalezas de la propia comunidad. Permite potenciar los recursos endógenos para desarrollar la propia capacidad del ciudadano y de la comunidad como principal herramienta de seguridad ciudadana.</li> <li>• Cuenta con todos en su totalidad.</li> <li>• Transmite las soluciones al medio donde se originan los problemas.</li> <li>• Más fácil abordar los problemas de forma integral.</li> <li>• Evita los problemas de centrarse excesivamente en los problemas (medio=fin).</li> <li>• La seguridad como “vacuna” eficaz para prevenir problemas.</li> <li>• Incide en la relación entre factores causantes en su totalidad.</li> <li>• Evita la criminalización</li> <li>• Implica un concepto de seguridad plena. Una intervención centrada en la seguridad.</li> <li>• La seguridad como motor de gobernanza, integración y desarrollo comunitario.</li> </ul>

<p><b>RIESGOS Y LIMITACIONES</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caer en un solo objetivo, en medidas aisladas o muy sectoriales.</li> <li>• La estrategia de restaurar la situación anterior puede significar “cambiar para que no cambien las cosas”.</li> <li>• La seguridad, como un bien en sí misma, y no como un recurso o medio para lograr mejorar la calidad de vida.</li> <li>• Concepto limitado de la seguridad: los problemas y están sobre todo en individuos o situaciones concretas.</li> <li>• Una obsesión por centrarse excesivamente en lograr la seguridad puede suponer un problema en si mismo.</li> <li>• Simplemente centrarse en problemas concretos puede hacernos perder la globalidad del problema y sus raíces reales, haciendo que surja de nuevo el problema más adelante.</li> <li>• Riesgo de criminalización.</li> <li>• Riesgo de no contar con todos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se centra tanto en el problema como la prevención, por lo que podría ser menos eficaz a corto plazo en problemas muy concretos y definidos.</li> <li>• Supone recursos más amplios y resultados a largo plazo.</li> <li>• Necesita la participación e implicación activa de los colectivos y comunidades implicados.</li> <li>• En algunos casos puede ser más costosa que la prevención, o que la lucha directa del problema.</li> <li>• Precisa de objetivos a largo plazo.</li> <li>• Más difícil, requiere mayor capacidad y competencias profesionales (el “know-how”).</li> <li>• Necesita el trabajo interprofesional. Requiere mayor esfuerzo de coordinación entre instituciones.</li> </ul>
--------------------------------------	--	---

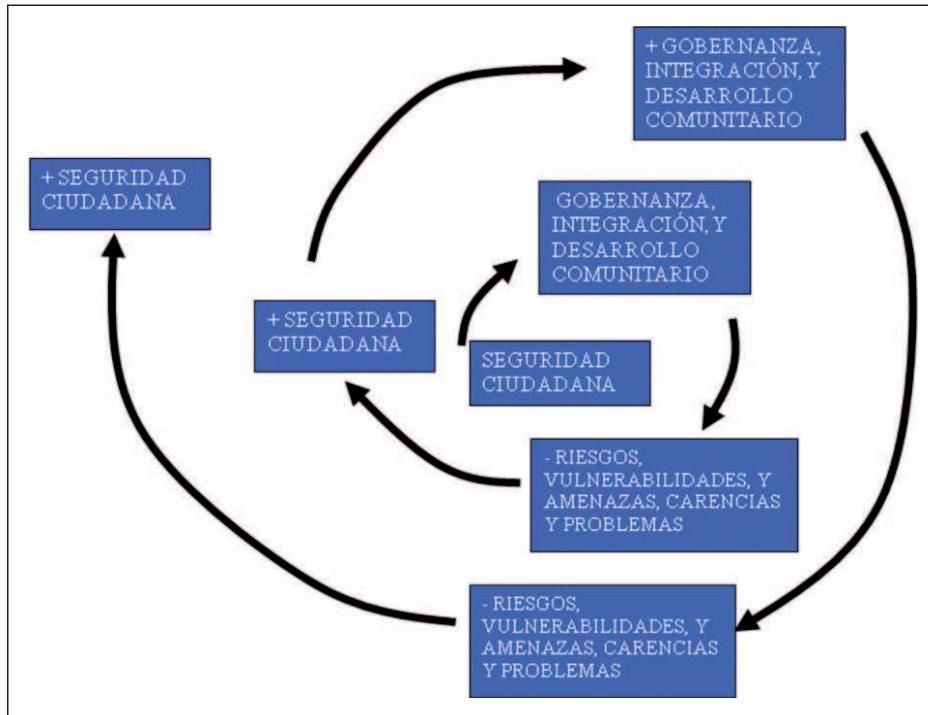
#### **5.1.5.2.4. Combinando estrategias, integrando una seguridad plena: La intervención “socioseguritaria”**

*“La unión del estudio de los factores y los procesos sociales que desarrollan el problema del consumo de alcohol por parte de los jóvenes en vía pública y del análisis de los factores protectores y positivos de la comunidad, es decir, de las fortalezas sociales y la convivencia, puede desarrollar la seguridad ciudadana, potenciando los recursos internos de la comunidad (endógenos) como principal herramienta para tratar de mitigar el problema.”* Ángel Alberto Potenciano Pascual, Oficial del Cuerpo Nacional de Policía de España

¿Qué modelo elegimos? No hay un modelo definitivamente mejor para todos los casos. Dependerá de lo que estamos buscando. Cuanta más grave y emergente sea la necesidad o más concreta la intervención deseada, más tenderemos a utilizar estrategias de lucha contra el crimen. Cuanto mayor sea la amplitud social deseada en nuestra intervención, más tenderemos a usar estrategias de promoción. En general, puede depender del nivel social de intervención para lo que vamos a usar la investigación:

- Actuaciones operativas (proyectos) à Lucha contra el crimen
- Actuaciones tácticas (programas) à Prevención
- Actuaciones estratégicas (planes) à Promoción

Esta distinción es muy general y orientativa, y por regla general, incluso un proyecto muy concreto debe enmarcarse en un nivel de planificación estratégica ya operando o en proceso de implantación y un nivel táctico. Así, los tres modelos no son excluyentes, pudiendo utilizarse de forma complementaria. Cada uno de los tipos de estrategias (lucha, prevención, promoción) tienen sus ventajas y desventajas. Debemos de sopesar las posibilidades de cada una en base a los resultados que podamos prevé en términos de eficacia, eficiencia, y satisfacción ciudadana. La adecuada combinación de las tres dependiendo de un diagnóstico integral del territorio, nos permitirá abordarlo adaptándonos a su complejidad y diversidad social. Para ello, precisamos de estudiar, analizar, y distinguir las principales relaciones entre factores positivos y negativos ausentes y presentes en nuestro territorio, incluyendo estrategias tanto de déficit (que aborden los problemas más críticos y los factores negativos de inseguridad) como de desarrollo (que aborden el conjunto de los factores positivos, recursos y valores de seguridad y convivencia de la comunidad en su globalidad). Así podremos lograr “bucles” y espirales positivos entre factores que solucionen problemas y que desarrolle una seguridad sostenible, al tener en cuenta tanto los problemas concretos de inseguridad como el contexto de ecología humana en que se encuentran (ver **Figura 5.1.5.2**).



**Figura 5.1.5.2.** Espiral de desarrollo de una seguridad sostenible.

El desarrollo de las fuentes sociales protectoras y potenciadoras de la seguridad ciudadana depende de espirales en las relaciones entre factores positivos, que al irse integrando, generan seguridad. Estrategias psico-socio-territoriales consisten en identificar esos factores y sus relaciones, potenciar las relaciones clave, integrando factores, y por ello arrastrando los factores causantes de los problemas hacia el desarrollo de la seguridad y la convivencia.

#### **5.1.5.2.5. Elaboración de nuestras estrategias desde la teoría científica**

Identificación de factores clave y programación sobre ellos. Tanto las necesidades y problemas como los recursos formales e informales de nuestro territorio deben de estar íntimamente relacionados con nuestra teoría del estado de la seguridad ciudadana de nuestro territorio. Los factores y elementos que componen este estado de la seguridad ciudadana y la relación entre ellos tienen mucho que ver con las necesidades y problemas detectados. Es por ello que un esquema mental o gráfico de nuestra teoría, como un sistema de relación entre factores o elementos, nos va a ayudar a encontrar los factores clave que pueden por un lado descomponer los círculos o espirales entre elementos que desarrollan la inseguridad como aquellos que desarrollan la seguridad en el territorio. Para ello hemos tenido que previamente detectar esos circuitos o espirales de problemas, pero también de protección y fortalecimiento de la seguridad en el territorio. Así, desde el

análisis y priorización de necesidades y problemas previos, podemos identificar aquellos factores clave centrales en nuestra teoría, que se encuentran relacionados con esas necesidades y problemas y que son fundamentales para su desarrollo. Dicho de otra manera, en las dinámicas o flujos del desarrollo de los problemas, los factores clave son aquellos más necesarios y suficientes para el desarrollo de un ciclo o espiral del problema. En el gráfico de nuestra teoría los veremos como los únicos o más importantes por los que pasa la concatenación de problemas para que se desarrolle. Esto también es válido para los factores protectores y fortalecedores de la seguridad ciudadana. Andrews y Bonta (2003) recomiendan que seleccionemos aquellos factores de riesgo más dinámicos y más cercanos a la comunidad, y que los niveles de intervención para cada factor se adecúen a su nivel de riesgo y a la capacidad de respuesta específica de los servicios y recursos ante ese factor.

La identificación de factores clave (y de sus relaciones con otros factores) sobre los que incidir supone la formulación de una serie de hipótesis de trabajo. Hipotetizaremos que la intervención sobre esos factores (y/o sobre su relación con otros factores) supondrá una reducción de la inseguridad y una mejora en la seguridad del barrio, al incidir sobre el resto de los factores. Es importante aquí tener siempre presente que los factores clave pueden ser relevantes tanto por su presencia como por su ausencia, como hemos ya visto arriba. Debemos de prestar atención también no solo a la presencia o ausencia de factores, también a la presencia o ausencia de la relación entre ellos. Lo veremos en el siguiente ejemplo.

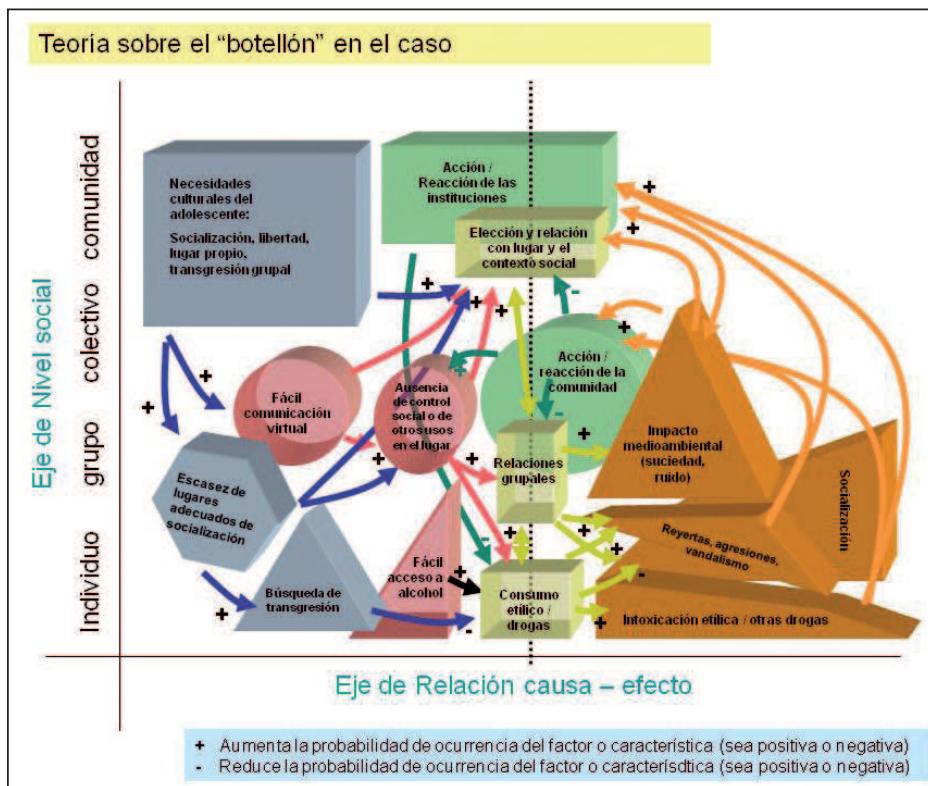
Ejemplo 1: el “botellón”. Para entender estos conceptos de forma introductoria y con sencillez, vamos a poner como ejemplo en un barrio imaginario aunque basado en un caso real. Todos los vecinos muestran un gran apoyo y protección mutua entre ellos. El único problema relevante es el “botellón” de jóvenes en un par de lugares públicos. Se trata de agrupaciones de jóvenes, la mayoría de fuera del barrio, que se reúnen hasta altas horas de la madrugada, ingiriendo alcohol y otras drogas, con consecuencias negativas ambientales (ruido y suciedad), de salud (intoxicación alcohólica), y en menor medida interpersonales (agresiones, reyertas, vandalismo).

Tras un análisis de todos los factores y elementos que afectan al botellón en ese barrio, son seleccionados como relevantes para la intervención varios factores y elementos (ver **Gráfico 5.1.5.2b**):

- Causantes (en azul): Necesidades culturales del adolescente (socialización, libertad, identidad, lugares propios, transgresión grupal), escasez de lugares propios de socialización, búsqueda de transgresión.
- Desencadenantes (en rojo): Fácil comunicación virtual, ausencia de control social o de otros usos en el lugar, y fácil acceso a alcohol.
- Manifestaciones (en amarillo): Consumo de alcohol y drogas, relaciones grupales y socialización, elección y relación con el lugar y el contexto social.
- Mediadores (influencias, en verde): Acción y reacción de las instituciones, acción y reacción de la comunidad.

- Consecuencias (en naranja): Impacto medioambiental, reyertas, agresiones, vandalismo, intoxicación etílica y de otras drogas, socialización.

**Gráfico 5.1.5.2b**



Como relaciones clave entre elementos podemos observar que:

- Como relaciones entre factores negativos, la ausencia de control social o de otros usos en el lugar es un factor clave, un puente, o “nodo” del sistema sobre el que pasan diferentes dinámicas entre factores causantes, manifestaciones, consecuencias, e influencias.
- Como relaciones positivas, el factor consecuente de socialización no se encuentra asociado a ningún otro factor y por otro lado la acción o reacción de la comunidad reduciendo su relación con otros factores aparece también como fundamental.

Por todo ello, ideamos un programa que defina proyectos y acciones en todos estos elementos identificados, y en particular definimos dos líneas estratégicas de trabajo: una de prevención del problema destinada a aumentar la vigilancia y presencia natural de

otros colectivos y vecinos del barrio en el lugar potenciando sus vínculos sociales (su “capital social” de seguridad y convivencia); y otra de promoción de la seguridad aprovechando el aumento de la cohesión de los grupos de botellón para socializarlos con la comunidad en su conjunto a través de la organización de actividades conjuntas organizadas por los grupos. Finalmente una línea estratégica principal de integración entre prevención y promoción que relacionará las otras dos. Organizaremos dos grupos de botellón: Uno de grupos que tienen un buen comportamiento para promover usos adecuados del lugar junto con miembros de la comunidad, y otro grupo con infractores (los que ensucian más o tienen más peleas), para cuidar de los efectos del botellón (ruido, suciedad, peleas...) por medio de procesos de justicia comunitaria. Estas líneas estratégicas estarán presentes de forma transversal en el resto de las acciones y proyectos sobre las relaciones entre factores y elementos.

Una vez definidas las líneas de acción, hay que repartir tareas y funciones entre los agentes sociales. Esto dependerá de cuáles tenemos disponibles en el marco espaciotemporal. Por ejemplo, podemos tal vez contar con gestores comunitarios generales y de educación social para la organización comunitaria y de los grupos más positivos, agentes de policía para identificar a los grupos infractores, y agentes de los servicios sociales para aquellos grupos infractores con sanciones comunitarias. A diferencia del ejemplo, hay que tener en cuenta que en la mayoría de los casos las necesidades, problemas y recursos de un barrio o comunidad local son diversos. Será importante incorporar los diferentes factores y elementos comunes entre necesidades, problemas y recursos, para poder tener una visión completa, relacional, y sistémica del barrio.

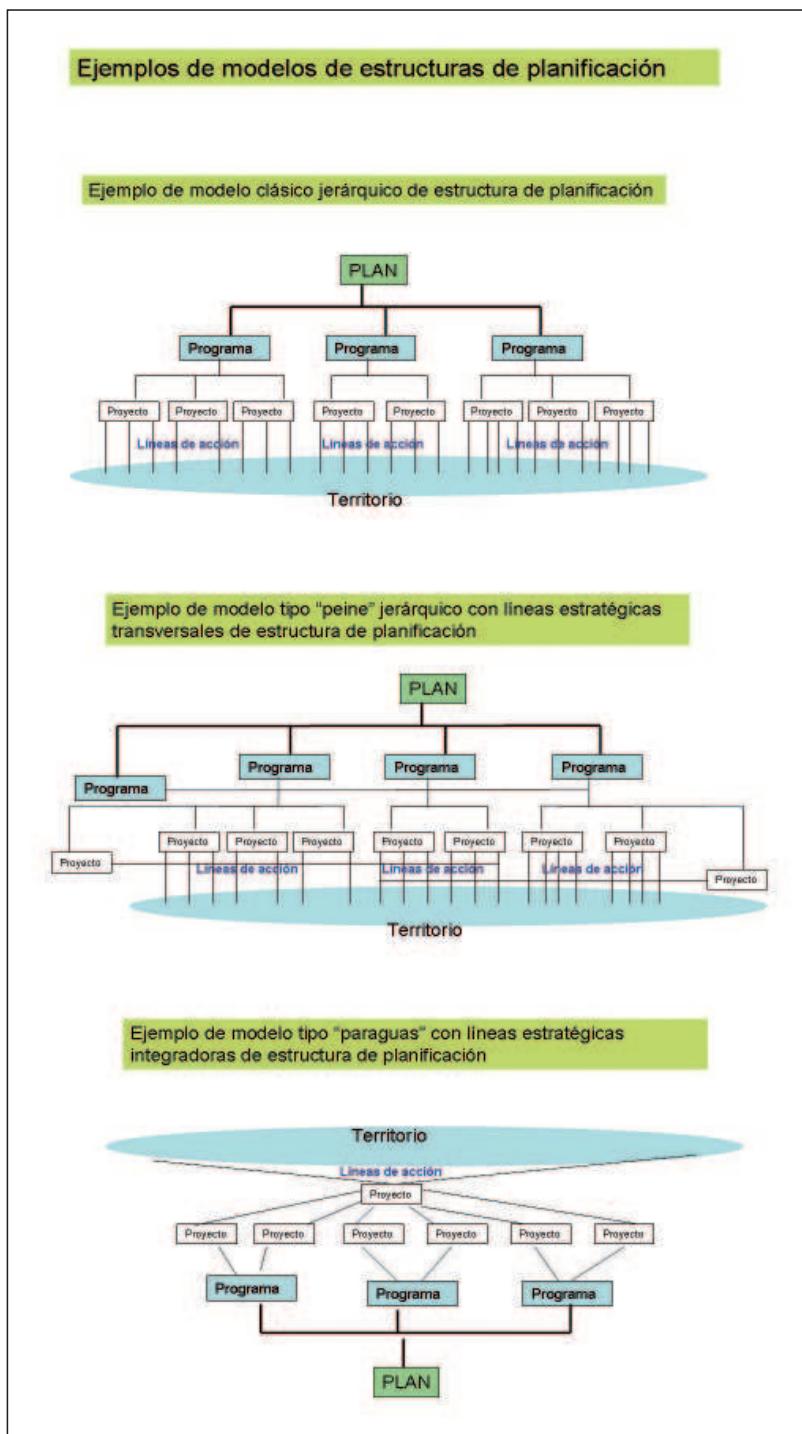
#### ***5.1.5.2.6. La planificación territorial***

Una vez contamos con la información necesaria y suficiente sobre las necesidades, problemas, y recursos en nuestro territorio para la planificación de la seguridad ciudadana, recogidas con la participación de todas las partes (de los agentes de policía, de diferentes departamentos y agencias, y de la comunidad) podemos definir los niveles de trabajo y la estructura de las acciones, siempre con métodos y procesos que aunque partan de nuestro liderazgo se basen en la colaboración y reflexión de todas las partes. A estas alturas, deberemos de saber distinguir los niveles de planes, programas, o proyectos de nuestra intervención, dependiendo del nivel estratégico, táctico, y operativo de las acciones sobre el territorio, respectivamente. Entenderemos:

Un plan cuando las acciones requieren el mayor nivel estratégico, incluye diferentes áreas sectoriales, moviliza diferentes departamentos e instituciones en intervenciones que llegan a todo un territorio. Un Plan no se inserta en líneas de intervención de orden superior.

- Un programa, cuando las acciones son del nivel táctico, sobre objetos de intervención más concretos, y se puede insertar en planes más generales.
- Un proyecto, cuando las acciones son más operativas, y se pueden insertar en programas y planes.

Gráfico 5.1.5.2c



En este sentido, los planes incluyen programas, los programas, proyectos, y los proyectos acciones operativas. Podemos articular o estructurar los planes, programas y proyectos de diferentes formas (ver **Gráfico 5.1.5.2c**) de acuerdo a las estrategias de estructuración de la planificación. Por ejemplo:

1. Las estructuras jerárquicas clásicas pueden ser interesantes para líneas de acción que precisan de un mando coordinado fuerte centralizado a nivel vertical, que permita instrucciones rápidas. Se caracteriza por definir proyectos y programas funcionales y especializados centrados en casos y colectivos concretos. Es común en los cuerpos de policía con estructuras tradicionales, y aquellos que utilizan modelos reactivos, de respuesta. Puede estar indicado para lugares con grandes problemas urgentes de abordar, con casos concretos de gran emergencia y gravedad en la inseguridad. En cambio, estará contraindicado si lo que buscamos es llegar a cubrir problemas más amplios y abordar los diferentes factores que causan o influyen en el desarrollo de los problemas de forma integral. Tampoco ayudará a contar con la participación de la comunidad en su globalidad para una promoción de la seguridad y convivencia. Y finalmente significarán una menor eficacia y eficiencia a medio y largo plazo.
2. Los planes con programas transversales son una opción intermedia entre las intervenciones jerárquicas y las integrales. Incluyen líneas de trabajo que compensan la escasa articulación del modelo clásico hilvanando acciones operativas y programas. Ejemplos de líneas de trabajo transversales son los de atención a la diversidad, a la igualdad de género, la participación ciudadana, la atención a los comercios de proximidad, el medio ambiente... La ventaja de estos modelos es la facilidad y sencillez con la que se pueden aplicar a los modelos clásicos previos, y está indicado para combinarlo con el modelo anterior incluyendo estrategias preventivas. La desventaja es que muchas veces las líneas transversales se disuelven y volvemos a tener las limitaciones del modelo previo. Estos tipos de planificación son propios de modelos de proximidad no comunitarios.
3. Los planes integrales. Estos tipos de planes son más habituales en modelos centrados en la comunidad. Procuran aprovechar y ordenar todos los recursos presentes en el territorio integrándolos en la relación con los ciudadanos en comunidad. Están indicados en modelos que buscan la satisfacción de toda la comunidad, abordando la relación entre los factores que afectan a la inseguridad, e incluyendo estrategias de prevención y promoción de la seguridad ciudadana. Facilitan una promoción de la seguridad desde la participación ciudadana y la coordinación inter-sectorial e inter-institucional, es decir desde una potenciación de la gobernanza comunitaria. Mejoran la eficiencia y efectividad a largo plazo. Para situaciones de gran emergencia y gravedad, precisaría de modelos mixtos.

Por otro lado, deberemos de tener claro si nuestro trabajo se trata de implantar un método o estructura general que funcione permanentemente a largo plazo o si de lo que

se trata es de programar una serie de acciones para resolver problemas o cubrir unas necesidades temporales una vez que contamos con una metodología adecuada ya implantada de la que estamos satisfechos (como la que hemos definido arriba, el *Sistema Integral de Seguridad Ciudadana* descrito arriba, **Gráfico 5.2.6**). Este último caso (con el sistema, método, o estructura general de trabajo ya implantada) es en el que nos centremos en esta sección. En el caso en que usemos un plan, programa o proyecto para implantar el sistema o estructura general, precisaremos definir tanto la nueva metodología como la planificación del procedimiento de implantación. Por definición, una planificación supone una serie de acciones temporales. Una nueva estructura o sistema de trabajo no se compondrá de planes, programas o proyectos, sino que serán estos los encargados de definir el procedimiento de implantación del sistema definido.

En este manual proponemos una metodología de seguridad ciudadana que creemos que puede ser común de todo territorio con un enfoque basado en la sociedad diversa. En cambio, los procedimientos de implantación (definidos por planes, programas, o proyectos) pueden variar más, dependiendo del punto de partida, es decir, de la metodología y recursos previos y de las resistencias al cambio. De cualquier forma, en este libro también incluimos varias posibles líneas estratégicas orientativas para la planificación de los procedimientos de implantación del sistema.

Técnicas de elaboración de planes, programas y proyectos de actuación. El diseño de planificación de nuestras actuaciones debe de basarse en un proceso incremental de arriba abajo y de abajo arriba hasta encontrar las líneas de intervención estratégicas, tácticas, y operativas y su relación entre ellas. Esto es debido, como ya explicamos con la identificación de necesidades, objetivos, y relaciones entre factores a abordar, que muchas veces diferentes líneas de acción pueden parecer en un principio más relevantes, pero cuando las estudiamos desde los diferentes niveles de intervención podremos encontrar otras líneas más estratégicas o mejor colocadas de acuerdo a las oportunidades de las posiciones en las relaciones entre ellas. También debemos de sopesar las diferentes alternativas que tenemos en base a las previsiones de sus consecuencias en eficacia y eficiencia.

Estos análisis nos permiten implicar a todos los niveles en todo el proceso, incluida la participación ciudadana. Podemos para ello no solo utilizar procesos de encuestación y de entrevistas individuales o grupales. También podemos realizar dinámicas grupales con miembros de los diferentes colectivos de usuarios, de la organización interna y de profesionales de otras áreas, buscando la elaboración de la información desde el análisis conjunto entre las partes. Esto es muy importante tanto para tener una información más completa y precisa, como para avanzar en las necesidades y soluciones a todos los niveles, como posteriormente poder abordar las resistencias al cambio de forma más eficaz.

En cuanto a los niveles de gestión, por regla general, los altos mandos o ejecutivos se encargarán del nivel estratégico de planificación, los mandos medios de programación, y los niveles de base de realización de proyectos de intervención.

El informe inicial del plan de trabajo inicial, bien sea para el desarrollo de un plan, programa o proyecto a presentar a las diferentes partes encargadas de autorizar y permitir su desarrollo, deberá de incluir al menos secciones relacionadas con:

1. Descripción del territorio;
2. Análisis de necesidades, problemas, y recursos en el territorio;
3. Fundamentos de intervención (análisis teórico y aplicado sobre necesidades, problemas y recursos definidos y sobre modelos de intervención desde una revisión bibliográfica y buenas prácticas a nivel internacional);
4. Objetivos;
5. Metodología y procedimiento (área geográfica, publicación, diseño metodológico, niveles de planificación y estrategias, estructura de acciones, calendario, análisis de viabilidad, recursos y presupuesto – gastos e ingresos -, criterios e indicadores de evaluación);
6. Resultados previstos.

Cuanto más general y amplia sea la intervención (un plan más que un programa, y un programa más que un proyecto) menos necesitamos describir todas las acciones en la definición inicial. En el caso de un Plan no es necesario definir al principio las actividades operativas concretas, ya que suelen concretarse una vez iniciado el plan. En un proyecto sí. Habitualmente un Plan suele tener una duración de unos 4-5 años, un programa 2-3, y un proyecto 1 o 2 años. Cuando presentamos un plan o programa, el plan de trabajo inicial puede ser en forma de proyecto para el desarrollo del plan o programa.

Es fundamental planificar y programar en base a la evidencia. Para ello, debemos de basarnos en los resultados de las evaluaciones previas sobre nuestro trabajo. Esto, además de mejorar la eficiencia y la eficacia, nos va a evitar actuaciones que pueden ser interpretadas como arbitrarias, parciales, o incluso discriminatorias. Por ejemplo, debemos de sopesar si la prácticas de identificación policial en la vía pública a cierto tipo de persona con un perfil similar al de un sospechoso que buscamos es suficientemente eficaz como para justificar la medida, considerando el riesgo que puede tener el rechazo social. Recomendamos las *Directrices Internacionales sobre Prácticas No Discriminatorias* (disponible en Gandarillas, 2011, y en el sitio de internet del Programa Comunitario de Seguridad Ciudadana) como referentes de reflexión sobre ello.

### **5.1.5.3. El cambio organizacional**

*“Debemos mejorar las relaciones laborales dentro de las unidades. Sin olvidar nuestra naturaleza jerárquica, necesitamos mejorar el clima a través de los desafíos, de fomentar las soluciones imaginativa aportadas por cualquier miembro del servicio. Debemos cambiar nuestra concepción de jefes por el de líderes”* Gabriel Trejo, Jefe de Policía de Algete, España.

Las conclusiones del Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa (Gandarillas, 2011) nos indican que

*“Es necesario ordenar, racionalizar, y optimizar los recursos en seguridad ciudadana sobre un territorio dado aprovechando los potenciales del trabajo colaborativo y coordinado entre departamentos e instituciones, desde liderazgos y equipos intersectoriales que faciliten a su vez cambios internos organizacionales que avancen en la horizontalización, desconcentración, y reducción de la complejidad de estructuras y procesos” (p. 405).*

El plan, programa, o proyecto inicial para la implantación de una nueva metodología o para un cambio o avance metodológico en seguridad ciudadana debe de incluir también un procedimiento y estrategias de implantación tanto sobre el territorio, como en lo que afecta a la relación con otras áreas sectoriales e instituciones públicas y privadas, como en el cambio interno dentro de nuestra propia organización. Las dificultades percibidas para el cambio interno son la principal razón por la que se suele desechar intentar el cambio aunque se vea necesario y urgente, y aunque la situación actual sea fuente de frustraciones y de diferentes problemas internos como el absentismo presencial.

**Resistencias al cambio.** Una vez definida la metodología a implantar, y su implicación en sus cambios internos, debemos de estudiar a fondo las resistencias y amenazas que podamos prever en nuestra organización. Resistencias y amenazas habituales son:

- La dificultad percibida por los diferentes niveles para que el resto de los niveles acepten el cambio. Esto es especialmente cierto en organizaciones con una complejidad vertical importante, es decir con más de 3 niveles verticales en el organigrama.
- La dificultad percibida por la organización del necesario cambio en la implicación ciudadana. Suele existir mucho escepticismo sobre la participación ciudadana.
- La dificultad percibida por la organización para el cambio necesario en otras áreas sectoriales o entidades (en áreas como los servicios sociales, la gestión pública general, el urbanismo, la salud, la educación, el medio ambiente...).

En la metodología centrada en la comunidad que aquí se define, a las anteriores hay que añadir las siguientes más habituales:

- La resistencia de mandos a ceder autonomía a los niveles de base en el desarrollo de proyectos sobre el terreno.
- El temor a que la capacidad de decisión de los gestores más “periféricos” y cercanos al ciudadano (la policía comunitaria) caigan en un excesivo clientelismo si el policía se familiariza “en exceso” con algunos ciudadanos, y favorezcan a ciertos grupos unos en detrimento del conjunto de la ciudadanía. Goldstein (1990) señala varios temores de los mandos en EEUU en este sentido, como una reducción en la coordinación y comunicación con el resto de la organización del policía excesivamente autónomo, o una excesiva benevolencia o inclusive corrupción del policía “excesivamente” familiarizado con los vecinos.
- La resistencia interna para compartir información de forma más transparente entre niveles, con otras áreas e instituciones, y con la comunidad, para un trabajo conjunto.

- La resistencia interna a compartir el área de seguridad ciudadana con otras áreas sectoriales. La resistencia a dejar que el monopolio de la seguridad ciudadana sea de la policía.
- La percepción de falta de preparación para trabajar de forma más amplia y profunda que exige una metodología de policía comunitaria.
- Las concepciones de una cultura policial de los modelos tradicionales que desprecian el trabajo preventivo con la comunidad y que han perdido hábitos de trabajo con el ciudadano sobre el terreno. Un concepto cultural de lo que es la “auténtica” función del policía, que tiene que ver con la detención del delincuente y la represión del delito.
- La comodidad del método reactivo, que además de ser bien conocido por todos, implica no tener que lidiar con problemas y conflictos venidos de la participación de otras áreas, personas o ciudadanos (Ramírez, 2005).
- El temor a la participación de todos los miembros de la comunidad.
- Las posibles experiencias previas de fracaso en modelos comunitarios, de proximidad, o de barrio.
- La percepción de que la implantación de un cambio suponga la necesidad de nuevos recursos no disponibles.
- Los temores de los sindicatos a que los nuevos métodos puedan suponer unas peores condiciones de trabajo.
- Escaso liderazgo. La tendencia a desentenderse de un problema cuando la solución no pertenece estrictamente a su área de trabajo.

Todos estos puntos deben de tenerse en cuenta y abordarse adecuadamente. Para ello, podemos delinear algunas recomendaciones:

- **Implicar a todos los niveles en lo posible desde el principio.** La iniciativa puede partir de cualquiera de los niveles, pero es necesario mostrar la necesidad de cambio al resto de los niveles. Para ello ayuda subrayar la incapacidad actual para resolver ciertos problemas y las oportunidades que existen en experiencias y prácticas en otros lugares.
- **Desconcentrar, trabajar en equipo, simplificar organigramas.** Se trata más de distribuir el trabajo, los recursos, y la toma de decisión (más que descentralizar). El fortalecimiento de los procesos y protocolos de trabajo en equipos a nivel vertical como horizontal (potenciando los equipos interdepartamentales y territoriales) puede permitir simplificar la complejidad vertical y horizontal. Esto va a suponer mejoras en eficacia y eficiencia.
- **Subrayar la necesidad de racionalizar recursos.** Un sistema integral de seguridad ciudadana implica la ordenación y racionalización de los recursos, incluidos los internos. Esto implica hacer más sencillas las estructuras y procesos de trabajo, que es lo que se consigue con un sistema integral de trabajo como el que aquí

se define. Es importante transmitir a todas las partes que la nueva metodología va a permitir ordenar y racionalizar mejor los recursos empezando por garantizar los servicios más generales a todos los ciudadanos (con los agentes comunitarios y de barrio) para después, en la medida que se pueda, proveer servicios especializados. Trojanowicz y Bucqueroux (1998) recomiendan que a la hora de ordenar los recursos ante el cambio, los mandos se pregunten si hay unidades o servicios especializados que puedan reducirse o incluso directamente quitar. Sobre todo de aquellas unidades que se crearon para lograr una mayor proximidad a grupos de ciudadanos posiblemente ahora sean redundantes. Se trata en definitiva de reducir la tendencia a la creciente especialización y extender la tendencia de una atención más generalista dimensionada en base al territorio y a su población, que pueda después derivar a servicios especializados, dimensionados en base a las necesidades y problemas reales y concretos. \$Subido este punto. Desde nuestro *Programa Comunitario de Seguridad Ciudadana* en Madrid pudimos constatar que el mero sentimiento de los vecinos de que hay un agente asequible, conocido y que entiende sus problemas, y de confianza (es decir, que sabe resolver bien los problemas) es suficiente para reducir drásticamente los requerimientos de aquellos vecinos que abusan reiteradamente de los servicios de policía. Esto significa ahorrar recursos humanos, y poderlos destinar a otras cosas.

- **Promover un perfil vocacional y profesional del policía.** El policía es el gran especialista en seguridad ciudadana de los profesionales trabajando hacia el ciudadano. Necesita superar un trabajo técnico y mecánico de mera reacción al delito, que supone reconocer un fracaso inherente ya que va siempre a la zaga del delincuente. Necesita profundizar en una profesionalización que también sepa abordar las causas y los riesgos presentes en el territorio, y los factores y elementos que suponen las dinámicas de seguridad de un territorio. Saber trabajar de forma proactiva las verdaderas causas de los problemas de seguridad ciudadana ayudando de forma más efectiva a los ciudadanos es el trabajo más importante de un policía con vocación real. El trabajo de policía comunitario puede costar en un principio ser valorado adecuadamente por agentes de policía que pudieran entrar atraídos por imágenes del policía “duro” de las películas. Pero en poco tiempo es un trabajo que “engancha” comparado con el tradicional, y de un mayor reconocimiento profesional. En este sentido, la organización policial debe de saber reconocer los logros en el desempeño de estos policías a través de premios y beneficios complementarios.
- **Promover procesos internos de selección, formación, promoción y carrera profesional que valoren la cualificación del policía comunitario.** Desde el primer momento de captación de candidatos para los procesos de selección hasta el final de la carrera profesional, la organización debe de transmitir los valores vocacionales del policía, procurando evitar o reconducir imágenes equívocas de lo que significa ser policía (aclarando que no se buscan “Rambos”). Es fundamental

una formación que profundice en el papel profesional del policía, aclarando que el trabajo sobre la comunidad no es ni más “blando” o “duro” ni es de “poli bueno” o “poli malo”. Es también básico el establecimiento de criterios y procedimientos de promoción interna por méritos medibles y conocidos de antemano asociados a la valoración del desempeño. La promoción no significa necesariamente ascenso o cambio de puesto de trabajo. Es también promoción la mejora en sus condiciones laborales, en beneficios complementarios, en el aumento en su autonomía, en nuevos proyectos propios...

- **Promover el trabajo conjunto con otras áreas sectoriales e instituciones.** Los procedimientos y equipos de trabajo inter-sectoriales e inter-institucionales deben de formar parte de nuestro organigrama. Los resultados en eficiencia y eficacia de una profundización continua de la coordinación entre áreas e instituciones suponen la oportunidad del cambio interno organizacional. Puede implicar una simplificación de la complejidad estructural al contar con equipos inter-sectoriales que pueden complementar, bien gestionados, el trabajo a varios niveles. En la sección sobre procedimientos de implantación profundizamos sobre estas estrategias.
- **Promover un liderazgo colaborativo.** El agente comunitario de policía debe de liderar proactivamente y encargarse de toda aquella situación que perciba que puede representar un futuro riesgo o problema de seguridad ciudadana, inclusive aunque la línea de acción pertenezca a otras áreas sectoriales. Debe de encargarse de derivar el problema al área adecuada, haciendo un seguimiento de la solución. Debe de saber liderar el impulso de la coordinación horizontal entre áreas e instituciones desde tácticas colaborativas y no de imposición. Debe de mostrar también un liderazgo similar en la iniciativa y seguimiento de las soluciones en su propia organización. El nuevo modelo de liderazgo se debe de trasmisitir internamente hacia todos los niveles de la organización, con un nuevo concepto de autoliderazgo para individuos y grupos. En este sentido, Trojanowicz y Bucqueroux (1998) recomiendan que es importante contar tanto con los líderes posicionales (los “jefes”) como con los líderes personales a la hora de enganchar a personas en el cambio.
- **Promover una cultura del cambio centrada en el ciudadano en comunidad y en la confianza mutua.** Los servicios de seguridad ciudadana son ante todo un servicio a todo ciudadano. No significa ello tener que dar la razón al ciudadano en todo, sino acompañarle y asesorarle para que tome las decisiones informadas y correctas que le permita aprovechar el recurso de nuestros servicios de una manera adecuada. Es necesario una comunicación que transmita un interés por crear una confianza mutua entre el policía y el ciudadano, y la mejor confianza es la que se puede establecer cuando el ciudadano participa y consigue con ello solucionar su problema. Por otro lado, hay que transmitir a todas las partes que el cambio debe de ser continuo, a corto, medio y largo plazo, para una continua

mejora de la calidad de los servicios desde los objetivos y los procesos definidos para ellos. La mejora continua es un proceso incremental en el que la iniciativa desde los mandos superiores se debe de complementar y enriquecer desde los resultados en el trabajo de base. Más adelante incidimos sobre ello.

- **Promover una cultura de la evaluación y la transparencia.** Una estrategia potente ante los temores de los mandos de policía de que el policía de barrio puede a largo plazo generar amistades o enemistades, perder la objetividad y llegar a tratos de favoritismo o de discriminación a individuos y colectivos, es establecer mecanismos de evaluación mutua y multidireccional entre las diferentes partes y agentes sociales presentes en el territorio. En muchos lugares tienen el dilema de por un lado la necesidad de mantener a los mismos agentes a largo plazo para que puedan conocer a fondo el barrio y usarlo en base a los principios y metodología del policía comunitario. Pero por otro lado tienen el temor de que ese conocimiento profundo puede llevar a establecer relaciones más allá de las profesionales y dificultar o hacer imposible el trabajo del policía. Por ello, tienden a cambiar al policía de barrio cada cierto tiempo (2 a 4 años). En cambio, estos cambios perjudican los métodos de trabajo y la eficacia de los modelos de barrio o comunitarios. También cabe plantearnos que esto puede ocurrir en cualquier organización y a cualquier nivel de trabajo, pero en general esperamos que la profesionalidad del trabajador sepa distinguir la relación laboral de la personal, y no dejarse contaminar por ella. Algunos mandos de policía lo que hacen es cambiar solo a aquellos agentes que muestren poca profesionalidad en este sentido. Además de ello, hay que tener en cuenta que en un modelo como el que aquí describimos, el policía ya no debe de estar solo y con métodos del tipo “ver sin ser visto”. Al revés, busca “conocer y ser conocido”, y trabajar en equipo con otros agentes comunitarios de otras áreas, y en colaboración con la comunidad. En este sentido, su trabajo va a ser muy visible, y por ello tenemos la oportunidad de establecer medios de evaluación del rendimiento del agente que incluyan a todas las partes con modelos de evaluación del tipo 180° y 360°. Así, si queremos, podremos prevenir estos tipos de problemas, y reducir temores y resistencias de los mandos. Estos métodos también tienen que ver con las estrategias de gestión de la transparencia que están facilitadas por el método de trabajo comunitario, y sobre los que profundizamos en el apartado siguiente.
- **Promover una cultura de integridad policial para la integración y la convivencia de las culturas en la comunidad diversa,** y para proteger y promover la integridad del ciudadano y al ciudadano íntegro. La policía de Boston defiende un modelo de calidad en el trabajo realzando culturas de integridad (“Enhancing Cultures of Integrity”), con estrategias como: Técnicas de auto-evaluación, supervisión, auditoría, y monitoreo interno; Mejora de los procesos de reclamación ciudadana; Fortalecimiento de la rendición de cuentas a la comunidad sobre la

planificación de eventos y la recogida de información; Fortalecimiento del entrenamiento en estrategia de integridad para los mandos policiales; Revisión y mejora de las políticas y de la formación en el uso de la fuerza; Aumento de la diversidad en la iniciativa de reclutamiento; Grupos de discusión para los equipos de transición y cambio. Estas estrategias pasan por ser definidas en partenariado entre la policía y la comunidad, procurando la transparencia para ganar legitimidad, evitando la tentación de resolver lo urgente, y pensando en el cambio más profundo, permanente, y a largo plazo para ser más capaces de llegar a la diversidad social de la comunidad (Boston Police Department, 2010).

Plant y Scott (2009) recomiendan a los gestores políticos una serie de pautas y estrategias de cambio organizacional:

- Tratar la seguridad ciudadana como una función de gobierno, no simplemente como una función de la policía;
- Evitar caer en el concepto de seguridad ciudadana compartido por vecinos y muchos agentes de policía como la lucha entre los “buenos” y los “malos”. La seguridad ciudadana es mucho más compleja, inevitablemente. De hecho, solo un 10% del tiempo de trabajo de la policía en EEUU se dedica a detener al delincuente;
- Asumir que algunos ciudadanos que buscan simplemente la acción directa de la policía se puedan ver frustrados por un trabajo complejo, pero es un hecho en la vida de una democracia;
- Adoptar un enfoque centrado en los problemas al abordar los asuntos que preocupen en materia de seguridad ciudadana;
- Insistir en las buenas prácticas profesionales como referentes de trabajo;
- Enfatizar la prevención;
- Procurar transmitir que el trabajo de la policía es equilibrar, priorizar y conciliar objetivos;
- Desarrollar indicadores de seguridad ciudadana sensibles.

Así mismo, Ikerd y Walker (2010) recomiendan centrarnos en las siguientes 11 estrategias para hacer que nuestro cambio perdure:

1. Aborda la cultura organizacional desde el principio;
2. Planifica la transición a las nuevas formas;
3. Implanta sistemas de reclutamiento de los mejores agentes para los nuevos métodos;
4. Desarrolla programas de entrenamiento adecuados;
5. Incorpora elementos de los nuevos métodos en la valoración del desempeño, la promoción, y los incentivos y recompensas;
6. Asurate que todos los niveles entienden los cambios;

7. Implica a todo el departamento de policía; Cuidado cuando los cambios se apliquen unidad por unidad;
8. Implica a la comunidad y a la ciudadanía;
9. Incorpora los avances tecnológicos en los cambios;
10. Incorpora una unidad de investigación del delito en el cambio;
11. Un punto focal debe de ser el cambio de cultura en los mandos medios.

### **5.1.5.4. La gestión integral del conocimiento diverso y el diagnóstico territorial completo.**

*“Permitir que las estructuras de cooperación funcionen adecuadamente requiere un intercambio de información abierto y estrecho entre los actores. Además requiere un liderazgo que estimule esta abertura y colaboración (liderazgo colaborativo). El intercambio de información abierto y estrecho no solo es importante entre los profesionales tratando asuntos de seguridad pero también entre los ciudadanos en los barrios. Mantener líneas estrechas de comunicación bidireccional con los ciudadanos da a las autoridades locales un sentido más fuerte de lo que está pasando en el barrio o distrito y da a los ciudadanos una sensación de que las autoridades escuchan sus preocupaciones”* (extracto de conclusiones de la reunión preparatoria de Groningen, Holanda, para la Conferencia Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa).

*“Miramos a los territorios con el ojo de un geógrafo que mira un mapa y cree ver todo un país. (...) El Policía comunitario debe de poseer una extensa información que le lleve a comprender mejor el tipo delincuencia contra el que debe trabajar. Los mapas cartográficos, los principios de geoprevención, la necesidad de conocer el cómo y el cuándo, son factores importantes para una adecuada prevención del delito en un territorio comunitario.””* Gabriel Trejo, Jefe de la Policía de Algete, España

*“La elaboración de mapas cartográficos de la seguridad ciudadana va a facilitar, por un lado, el conocimiento de la idiosincrasia de un determinado barrio (lugar, área, zona) y, por otro la dinamización más óptima de los recursos necesarios para dar a esos vecinos la respuesta comunitaria adecuada a sus necesidades. El mapa permite discutir sobre qué puntos en la seguridad ciudadana se están dejando sin trabajar y qué medidas deben adoptarse. Estos mapas permiten elaborar estrategias proactivas de seguridad ciudadana y del mismo modo elaborar el plan de seguimiento de la acción.””*

Delicias Díaz Merchán, Agente de Policía de Madrid.

De acuerdo a las *Directrices Internacionales de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa* (definidas a través del proceso de Conferencia Internacional de Seguridad Ciudadana, publicadas en Gendarillas, 2011),

*“Las instituciones de seguridad ciudadana deberán proveer una óptima transparencia sobre sus servicios en base a una evaluación científica y verificable de su desempeño, que al mismo tiempo facilite la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la valoración de esos servicios.”* (p. 414).

Una vez organizada y planificada inicialmente nuestra actuación sobre un territorio desde una información inicial, podemos ya proceder a recoger y procesar la información de forma más completa. Para conocerla de forma amplia y profunda, podemos clasificar los niveles de información que podemos obtener en seis:

1. Información bibliográfica y de fuentes secundarias (estadísticas).
2. Información de las demandas de nuestros servicios. Es la más habitual en los servicios de policía. Nos llegan a través de quejas, reclamaciones o denuncias, tanto del ciudadano como desde otros servicios.
3. Información recogida por la policía en base a su propia investigación. Nos centramos en los principales problemas detectados previamente.
4. Investigaciones cualitativas (por ejemplo, entrevistas), cuantitativas (por ejemplo, encuestas de victimización), y participativas (reuniones y técnicas grupales de análisis y creatividad con agentes de diferentes áreas y con miembros de la comunidad).
5. Información de los hogares y espacios públicos (censos de seguridad ciudadana).
6. Información proveniente de otras áreas sectoriales e instituciones.

Realmente todos los niveles de información son necesarios para poder contar con un conocimiento suficiente para planificar adecuadamente la seguridad ciudadana al servicio de los ciudadanos. En cambio, muchas veces es difícil contar desde el principio con la posibilidad de acceder a todos los niveles. En particular los censos requieren un trabajo previo de preparación importante. Por ello, necesitamos programar la recogida de información desde diseños de investigación científica en los que incorporemos proyectos definidos para cada tipo de datos, y en los que abordemos de forma rigurosa las limitaciones y sesgos de cada información. Contar con todos los niveles de información no solo tiene una función de garantizar que llegamos a todos y cada uno de los ciudadanos. También nos va a servir para una validación cruzada de la información de las diferentes fuentes. Por ejemplo, las encuestas de victimización son fundamentales, y deberían de ser obligatorias al menos cada dos años, para poder contrastar la veracidad de los datos de las denuncias y de recogida de información a través de censos. Existen encuestas disponibles que facilitan la comparación internacional de los resultados, como la International Crime Victims Survey (ICVS), del Instituto de Investigación Interregional sobre el Crimen y la Justicia de la ONU (UN Interregional Crime and Justice Research Institute, UNICRI) (FESU, 2007). Bien es cierto que la información por hogares incluida en el método general aquí propuesto también tiene un componente de información sobre victimización, pero cada método de recogida de información tiene sus ventajas y sus limitaciones. Cordner (2010) recomienda encuestas comunitarias cada 1 o 2 años, bien realizados por la policía o por universidades, que incluya información a nivel “micro”, calle por calle, ya que las dinámicas cambian cualitativamente (por tipología de delito y miedos) como cuantitativamente en cada espacio. Esto debe de llevar a generar mapas espacialmente detallados. En cambio, este autor señala que estas encuestas centradas en la seguridad

son insuficientes, y deberían de incluir otros factores sociales y demográficos, para poder planificar mejor la intervención de forma que aborde diferentes factores asociados a los problemas desde una profunda comprensión de ellos. La actualización censal es más costosa, y de unas cualidades científicas diferentes a las de las encuestas de victimización, pero nos puede dar la oportunidad de tener una información más completa. Aquí no vamos a entrar en la metodología de las encuestas de victimización, que no son diferentes a los métodos de encuestas habituales, sobre las que hay amplias referencias bibliográficas fácilmente disponibles (Foro Europeo para la Seguridad Urbana, 2007; Soria, 2006a).

Limitaciones, necesidades, resistencias, y sesgos en la información. Es importante reiterar que si queremos llegar a todos los miembros de la comunidad local, trabajar con la comunidad en su totalidad, y al mismo tiempo saber diagnosticar y centrarnos en sus problemas de forma eficaz, necesitaremos los 5 niveles de información. Sabemos que muchas de las personas que más necesitan acceder a diferentes servicios públicos no pueden o no saben acceder a ellos. Esto es especialmente cierto en el caso de la seguridad ciudadana, que al miedo que puede tener una persona por denunciar a su agresor hay que unir las dificultades psicológicas de aquellas que llevan tiempo dentro de ciclos de agresión y violencia (Krug y col., 2003). También estas personas se han hecho muchas veces muy recelosas, por lo que son incrédulas en lo que la policía pueda hacer. Por eso la policía debe de tener un enfoque pro-activo, pudiendo llegar a todos aquellos que puedan necesitar de sus servicios. Además, los servicios públicos de seguridad ciudadana son servicios para todos los ciudadanos, por lo que debiera de ser normal comenzar con una información básica de todos los ciudadanos (un censo en seguridad ciudadana) para poder adecuar los servicios a las necesidades de cada uno y de la totalidad de la comunidad local.

Muchos ciudadanos son recelosos a dar cierta información a la policía. Este recelo viene de tiempos en los que existió un gran abuso de esta información por parte de diferentes órganos del estado en muchos países (y que todavía en algunos encontramos). Hay que entender este recelo como normal y por ello es fundamental establecer unos cauces de comunicación para desarrollar confianza entre los ciudadanos y la policía. Para ello, la policía tendrá que guiarse por unas pautas de confidencialidad y hacer ver al ciudadano que la información que se pide es solo la necesaria para realizar sus servicios y que será procesada con total confidencialidad. El ciudadano empezará a tener realmente confianza en la información que ofrece cuando vea que es útil para solucionar sus problemas.

Los recelos y las concepciones de seguridad ciudadana de muchos ciudadanos van a suponer un sesgo a la hora de recoger información. Muchas personas asocian seguridad ciudadana con policía, y policía con represión. En ese caso cualquier respuesta a preguntas sobre seguridad ciudadana puede reflejar desde desinterés, desconfianza, hasta rechazo expreso. Existe una concepción de que dar información a la policía es ser un “chivato”, como si la policía y los ciudadanos (incluidos los infractores) fuesen de bandos diferentes. Las respuestas de las personas con estas concepciones tenderán a minimizar los problemas en el barrio. De nuevo, el establecimiento de confianza es básico, basado en la percepción de que la policía va a contribuir a resolver el problema sin abusos. Por otro lado, tenemos

la otra cara de las concepciones de percibir seguridad ciudadana = policía, de aquellos que piden más contundencia policial, esperando que la policía les resuelva todo tipo de problema. Estas personas tenderán a exagerar los problemas, ya que perciben que es la manera de que la policía responda adecuadamente. En estos casos es importante que las preguntas se remitan a los hechos. De nuevo, la percepción de una atención personalizada y asequible del policía comunitario y una mayor eficacia policial reducirá ampliamente este sesgo.

Otro asunto es el recelo de los profesionales de otros servicios (servicios sociales, salud, educación, vivienda, empleo, entidades de atención a los inmigrantes...). Debemos tener unos procedimientos y protocolos para compartir la información, con diferentes niveles de confidencialidad. Nuestra propuesta es una base de datos común (aunque no necesariamente centralizada en un solo archivo) en la que cada servicio pueda volcar la información necesaria para el resto de los servicios y que solo pueda acceder a los campos suficientes para su servicio. Para ello deberá de justificar las razones de los campos a los que tendrán acceso sobre cada persona y hogar. Idealmente toda la información debería de ser recogida cuando una persona es empadronada en el municipio por los servicios municipales generales del Distrito. Si no lo han hecho antes en aquellos ya empadronados, el Ayuntamiento debería de realizar un censo de actualización sobre todos los hogares. Más abajo, en los procedimientos de gestión general comunitaria se aborda con más detalle este punto.

El proceso de recogida y procesamiento de información debe de servir como estrategia para mejorar la relación con los ciudadanos y con otras áreas e instituciones. Para ello, las técnicas grupales de creatividad nos ayudará a conocernos mejor, reflexionar conjuntamente sobre los problemas y sobre las soluciones. Esto supone una gestión del conocimiento a partir de la potenciación del capital social que supone la diversidad de puntos de vista, experiencias, y conocimientos de ciudadanos y de agentes de diferentes áreas.

La necesaria colaboración inter-sectorial en la información. El intercambio de información entre áreas sectoriales y entidades relacionadas es una de las principales claves del éxito de unos servicios centrados en el ciudadano, y es completamente fundamental para un enfoque comunitario. Necesitamos establecer procedimientos concretos, fiables y con compromisos de confidencialidad y protección de datos para compartir información y no caer en redundancia, trabajos duplicados, molestias a los ciudadanos, y sobre todo para alcanzar una información lo más adecuada posible para poder planificar nuestros servicios bien adaptados a la satisfacción de las necesidades del conjunto de la ciudadanía.

Conforme vamos conociendo los recursos formales e informales en nuestro territorio, vamos a ir identificando cuáles son los servicios de otros ámbitos sectoriales (servicios sociales, salud, educación, urbanismo, medio ambiente, economía y empresa, empleo, vivienda...) con los que nos va a interesar compartir información y el trabajo conjunto. Si ya están consolidadas los procedimientos y redes de colaboración entre departamentos e instituciones, los equipos intersectoriales, y la relación formal con consejos comunitarios, lo normal es que ya exista una cultura de compartir información, e incluso ya existan bases

de datos compartidas (más abajo dedicamos una sección a ello). Si no hay costumbre o cultura, será importante ir contribuyendo a ello desde el principio, que es la adquisición de información. Para ello ya irán surgiendo necesidades de firmas de convenios y acuerdos que protejan la confidencialidad y el compromiso mutuo. Todo ello va a ser necesario y debemos de estar dispuestos y preparados para ello, en los casos en los que no exista.

Establecimiento de banco de datos completo del barrio. En todo caso, los servicios de policía deberán tener una base de datos común, ordenada por hogares, calles, y plazas (un hogar por fija de la base de datos) que se actualice permanentemente en base a la información proveniente de ciudadanos, policías, y profesionales de otros servicios. Esto es imprescindible de tener antes de comenzar el trabajo sobre el terreno, que nos permita programarlo detalladamente, ya que la recogida de información será una de las líneas de actuación del policía comunitario en su programación previa del trabajo de campo, desde un diagnóstico lo más completo posible que permitirá definir una hoja de ruta diaria, semanal, y mensual.

Para ello debemos de comenzar recopilando la información previa y para ello necesitamos construir previamente las bases de datos que permitan ir incorporando toda la información ya disponible y aquella que vayamos a recoger. Es altamente aconsejable contar con un experto en documentación para crear y mantener la base de datos, y será imprescindible cuando la compartamos con otros departamentos y áreas sectoriales. Pero por ahora, y si no contamos con este recurso, podremos, de forma más humilde, elaborarlo nosotros mismos como gestores comunitarios de policía responsables de un barrio.

Los campos de esta base de datos debieran de ser los necesarios y suficientes para realizar su servicio de forma eficaz. Por ello, hay que prever la posibilidad de que podamos incluir en la base de datos todos los tipos de fuentes de información disponibles, incluyendo información bibliográfica, de información secundaria (estadística), y aquella más “micro” sobre cada hogar, calle, y plaza. En este sentido, los servicios de policía debieran elaborar un pequeño cuestionario para el ciudadano con preguntas básicas para conocer tanto las necesidades y problemas, como los recursos formales, informales, y personales del ciudadano para su seguridad, que sirvan tanto para las encuestas de victimización como para el trabajo hogar por hogar. La **Tabla 5.1.5.4** ilustra un ejemplo del tipo de preguntas básicas que se pueden incluir. Idealmente estas preguntas deberían de estar dentro de un cuestionario a incluir por los servicios generales locales en censos periódicos de empadronamiento, pero si no, tendrían que plantearse hacerlos ellos mismos (bien contratando los servicios o personal técnico). Por lo general un criterio básico para establecer estos “campos” de información o preguntas es procurar ser conciso, sintético, “parsimónico” (es decir, procurar ser lo más sencillo posible). No se trata de incluir una gama exhaustiva de preguntas, sino de escoger buenos indicadores que nos permitan inferir de forma fiable, válida, y exacta el nivel y tipo de seguridad en el lugar. La forma científica de seleccionar estos indicadores es a través de las hipótesis de trabajo que hemos formulado desde la teoría previa establecida a través de la información teórica y empírica bibliográfica, de fuentes secundarias, y de información primaria sobre el territorio.

Los diseños de las bases de datos van a depender de los sistemas previos ya existentes de recogida y procesamiento de la información y de las necesidades y de la disposición de la información ya registrada en bases de datos previas. Ahora, para ilustrar cómo podemos establecer una base de datos de forma sencilla, presupongamos no hay nada y empezamos desde el principio. Por ejemplo, podemos empezar con tres bases de datos relacionadas: (A) Hogares, establecimientos (públicos y privados) y comunidades de vecinos; (B) Calles y plazas; y (C) Problemas de seguridad ciudadana. Cada hogar, establecimiento, comunidad de vecino, calle, plaza, problema, será **un caso o registro**. Cada caso será **una fila** de nuestra base de datos. Las columnas serán categorías de datos de o información sobre ese caso, es decir, **campos**. Debemos de saber cuáles son los campos que vamos a necesitar abrir, porque no queremos tener más información de la que precisamos. En la **Tabla 5.1.5.4** se pone un ejemplo de posibles campos de información. Dos campos obligatorios en todos los casos son las coordenadas geográficas del hogar. No nos debe de preocupar de todas formas si no incluimos todos los campos, porque posteriormente podremos ampliar el número de campos con facilidad. Cada caso tendrá un campo de numeración, que empiece con A, B, o C de acuerdo a la base de datos a la que pertenezca.

Si no tenemos muchos medios, podemos utilizar cualquier programa informático de gestión de base de datos (dBase, NexusDB, WindowBase), habida cuenta de lo sencillo que es hoy en día exportar de unas a otras. Algunos son de acceso libre, como PostgreSQL, DB2 Express, Drizzle. De hecho inclusive se puede utilizar hojas de cálculo como Excel, para luego utilizar programas estadísticos como SPSS para la cartografía. De cualquier forma, lo mejor es diseñar una base de datos apropiada para las necesidades del territorio. Si se decide no hacer censo por hogares, es conveniente tener una base de datos similar para incorporar cualquier información recibida desde los ciudadanos que demanden de nuestros servicios, o provenientes de otros servicios. En este sentido, cuestionarios como el de la **Tabla 5.1.5.4** debieran de estar disponibles en todo servicio o centro de la policía para todo aquel ciudadano que quiera asegurarse un servicio más atento a sus problemas y una mejor comunicación con la policía.

La base de datos a construir debe de ser relacional y debe de ser capaz de incluir información cuantitativa (números) y cualitativa (información bibliográfica, documentos informativos, afirmaciones o expresiones clave de usuarios...). Debe de poder recoger información recibida por ciudadanos y por agentes de policía y otros profesionales sobre diferentes problemas. En ese sentido, debe de incluir campos en los que podamos identificar y clasificar los problemas por tipos pero también por problemas concretos. Para eso podemos abrir campos específicos con identificadores de problemas (letras y números) asociados a diferentes personas y hogares. Podremos tener archivos y bases de datos adicionales por problemas, pero es importante que exista una fácil conexión entre la base de datos general y las específicas relacionadas con problemas.

La relación entre bases de datos es sencilla con los programas de ordenador actuales. Podremos tener campos específicos que relacionen unos con otros. Por ejemplo, si un vecino acaba de ser víctima de un atraco, el atraco saldrá como un caso nuevo, y en los

campos relacionados con la víctima podremos incluir el domicilio como campo relacional. Por otro lado, también es posible compartir estas bases entre ordenadores y teléfonos móviles de un mismo agente o entre agentes para una continua actualización. Más adelante desarrollamos este punto al abordar sistemas de información inter-sectorial e inter-organizacional en la gestión comunitaria. Es fundamental que el sistema de gestión de la base de datos incorpore los procedimientos para una actualización de la información inmediata y continua, y sistemas seguros de protección de datos.

La participación ciudadana en la información. Los vecinos de cada hogar deberían de tener disponible unas claves de acceso a un **Portal del Ciudadano** personalizado con información de interés para ellos. Esto se podría entregar en las visitas a los hogares. Estas visitas deben de ser bien planteadas. El agente o técnico de la policía se debe de presentar dentro de un nuevo servicio comunitario que va a procurar ofrecer servicios más adaptados a las necesidades y problemas de cada ciudadano y una mejor información y comunicación con ellos. También presentará a los agentes comunitarios disponibles para ellos, y el medio de contacto (teléfono móvil, correo electrónico y dirección). Incluirá información sobre qué servicios ofrecerá el agente comunitario o de barrio. Debiera de servir para dar una información básica para el cuidado del entorno físico y social, y para la promoción de la seguridad y de la convivencia en su barrio. Pero el agente que gestiona esta información no debe de caer en la tentación de quedarse solo en esta fuente de información. Las reuniones y las actividades presenciales de análisis conjunto con el ciudadano nunca deben de sustituirse por sistema por el frío medio virtual.

### Tabla 5.1.5.4. Preguntas básicas para cada hogar

Ejemplo de texto inicial: *El ciudadano autoriza a utilizar esta información de forma confidencial solo por la policía y con la única utilidad de dotar de mejores servicios de seguridad ciudadana.*

- Nº personas viviendo el ella
- Nombres, DNIs, correos electrónicos (para la comunicación con la policía)
- Edades, estados civiles, relaciones entre los miembros del hogar
- Tiempo de los miembros del hogar en ese hogar
- Necesidades o vulnerabilidades especiales (discapacidades, dificultades psicológicas)
- Experiencias en seguridad ciudadana (como víctima, infractores o testigos)
- Problemas de seguridad ciudadana o convivencia en su edificio o barrio en el último año
- Número de personas en el edificio/barrio con los que puede contar para ayuda o apoyo en diferentes problemas
- Número de personas en otros lugares con los que puede contar para ayuda o apoyo en diferentes problemas
- ¿Estarían dispuestos a dar apoyo a víctimas de problemas de seguridad?

- ¿Estarían dispuestos a dar apoyo a víctimas de problemas de seguridad?
- ¿Estarían dispuestos a ayudar en la promoción de la convivencia?
- ¿Estarían dispuestos a participar en grupos de promoción de la convivencia en el barrio?

*Se ruega que cualquier cambio en esta información sea notificado a la policía, para poder ofrecer sus mejores servicio. También rogamos que nos informe de todo evento que afecte a la seguridad de su casa o barrio.*

*Por nuestra parte les mantendremos cumplidamente informados del estado de la seguridad ciudadana en su barrio a través del Portal del Ciudadano. Muchas gracias.*

Profundizar en el estudio sobre características de nuestro territorio: Cartografía dinámica de la seguridad ciudadana. Una vez creados los bancos de datos, podremos ir incorporando toda la información relevante que tengamos del estudio previo y de la información que podamos obtener ya existente en nuestro centro y de otros centros, servicios, y entidades. Esto también nos va a servir para seguir profundizando en las características positivas (factores protectores, fortalezas, y recursos formales e informales) como las negativas (infracciones, crímenes, factores de riesgo de inseguridad, elementos de vulnerabilidad o invisibilidad...). Si hemos de incluir las coordenadas geográficas de todos los elementos, podremos combinar por capas los diferentes elementos tanto a nivel histórico y temporal como a nivel espacial, y observar sus relaciones. Así, podremos estudiar las dinámicas espacio-temporales entre elementos o factores de seguridad y los de inseguridad, para seguir construyendo nuestra propia **teoría integral sistémica** de las características de seguridad ciudadana en nuestro territorio. Hay que tener en mente siempre que debemos de prestar atención tanto a los elementos positivos como a los negativos **presentes y ausentes**.

Procesamiento de la información y cartografía. Cuando hayamos introducido toda la información disponible, nuestra tarea será relacionarla. Queremos conocer cómo se agrupan los factores, características, y elementos presentes en el territorio. Existen análisis estadísticos que permiten agrupar y estudiar cartográficamente cómo se relacionan variables cuantitativas y cualitativas (previo procesamiento), como son los análisis de conglomerados (cluster analysis), las regresiones múltiples y logísticas, las series temporales, o los análisis factoriales, por citar algunos. Dependerá de lo que busquemos desde nuestras teorías e hipótesis previas. Pero también de forma más sencilla podemos combinar los mapas cartográficos de la distribución de diferentes variables en relación a tipos de problemas, y visualizar las relaciones entre ellas. Es más útil si mantenemos campos abiertos de la evolución histórica, por lo que podemos con la cartografía analizar el flujo o dinámicas de diferentes tipos de delitos a través del tiempo y en el territorio. Existen varios programas de software de procesamiento de geoposicionamiento como el SIG o para la cartografía criminal (ver, por ejemplo, Nyerges y Jankowski, 2010) pero podemos hacerlo con simples diagramas de dispersión y etiquetando diferentes variables o campos en los diagramas. Un sistema sencillo es manteniendo para cada caso sus dos referencias

geográficas, latitud y longitud (en formato decimal o en formato internacional UTM) en dos campos o variables diferentes del caso. (Se puede obtener estas coordinadas sencillamente situándose y señalando el lugar en sitios web como [www.mundivideo.com/coordenadas.htm](http://www.mundivideo.com/coordenadas.htm)). Una vez completados los casos, el diagrama de dispersión nos dará un mapa de los casos, y si etiquetamos otras variables podemos hacer filtros de mapas con “capas” de varias variables seleccionadas (por ejemplo, tipo de iluminación y tipo de infracción) estudiando sus relaciones. Todo ello nos permiten ricos análisis estadísticos posteriores como los de conglomerados (“cluster analysis”) de k-medias para ver cómo se agrupan las variables y características socioterritoriales por tipos de delito. Esto es fundamental para una planificación territorial a nivel micro, meso y macro.

El especialista en análisis de datos es un profesional de gran necesidad aquí, que nos va permitir rápidamente rentabilizar su contratación. Pero si ello no fuese posible, no debiera de retraernos en realizar el análisis cartográfico e integral multifactorial más profundo y amplio que podamos de nuestro territorio, con las herramientas y conocimientos que humildemente tengamos. Todo ello nos va a permitir enriquecer, matizar, modificar, y mejorar nuestra teoría en base al contraste empírico continuo de nuestras hipótesis, las cuáles estamos continuamente reformulando, construyendo, y mejorando cada vez que encontramos una posible relación (o falta de ella) entre elementos o factores. De nuevo, se trata de ir progresando de forma incremental en el conocimiento científico de nuestro territorio. No debemos de pretender definir nuestro programa de forma perfecta desde un principio. Nuestra actitud es la de seguir conociendo.

La gestión de la comunicación, una estrategia multidireccional. No es lo mismo la información que la comunicación. La información hoy en día está “ahí fuera”, hay mucha y de muy diversas calidades. La comunicación significa un intercambio de conocimientos. Wells y Maguire (2009) encontraron una tendencia en los departamentos de policía de EEUU de entender la participación ciudadana en la elaboración del conocimiento sobre un territorio en un sentido muy estrecho, como la recogida de la información que aportan los ciudadanos. Estos autores encontraron que esto limitaba mucho el adecuado diagnóstico de los problemas y sus soluciones, y para ello hacía falta incorporar un concepto de comunicación mucho más amplia e integral. Es necesario que haya una comunicación bidireccional, constructiva y activa entre la policía, los agentes de otras administraciones, y los ciudadanos, buscando desde la reflexión conjunta, la creación de nuevo conocimiento que permita avanzar en las soluciones. Esta comunicación externa debe de ir bien vertebrada con una buena comunicación interna, lo que supone muchas veces la necesidad de un cambio de cultura y de estructura organizacional.

Dar a conocer para conocer, base de una gestión de la transparencia. Para recibir hay que dar. Si queremos que los ciudadanos participen dándonos información tenemos nosotros también que proporcionársela. Esto es la base de la necesaria confianza mutua. Por otro lado el ciudadano puede ejercer su derecho a tener acceso a la información de las administraciones públicas sobre el estado de la seguridad en su lugar y los sucesos que puedan acaecer en su lugar, para poder decidir en consecuencia. Otro motivo de

informar al ciudadano es el de ajustar adecuadamente la percepción del ciudadano sobre la seguridad de su barrio al nivel objetivo existente. Para ello es importante que sea la policía, el órgano profesional por excelencia en información de seguridad ciudadana, la que gestione la información para poder ofrecerla con una garantía de calidad científica y rigurosa (Cordner, 2010). Si no, los propios ciudadanos podrán interpretar que se les oculta una información por lo general menos grave de lo que se imaginan, y generar su propia información con rumorología o métodos poco fiables, lo que en la mayoría de las veces supone un incremento de la percepción de inseguridad. Hoy en día con Internet cualquier persona puede crear sitios web en los que puedan los propios ciudadanos colgar su información sobre los sucesos de su barrio. De hecho ya existen estos sitios, y la policía debe de al menos contrarrestar esta información poco fiable con una información válida y exacta. Un estudio en profundidad en Inglaterra sobre la brecha entre la percepción de inseguridad y el nivel de delitos recomendaba, para reducir esta brecha, que la policía informase más y mejor sobre los niveles de inseguridad, y que los ciudadanos pudiesen tener un mayor control sobre esa información y sobre las decisiones sobre los recursos y medidas de seguridad ciudadana (Duffy, Wake, Burrows, y Bremmer, 2007),

La gestión de la información hacia el ciudadano debe de ser realizada de forma adecuada. Se puede ofrecer la información en base a criterios como:

- Que respete la normativa de protección de datos.
- Que no permita identificar a una persona o miembro de un colectivo social.
- Información pertinente, significativa y útil para el destinatario.
- Información de calidad (fiable, válida, exacta, contrastada).
- Información permitida y deseada por ciudadanos y profesionales después de procesos participativos, deliberativos, informados, reflexionados, consensuados.
- Información que respete las normativas de protección de datos.
- No toda la información se puede ofrecer, y no todas las condiciones son buenas. Hay información que no se puede ofrecer en condiciones como:
  - Que pueda suponer una posible identificación del infractor o de la víctima o de su adscripción a un grupo o categoría social;
  - Información no contrastada, no segura, poco fiable, o de baja validez científica;
  - Información inútil, o no ajustada al destinatario;
  - Información clave en procesos de investigación o de operativos de intervención.

La información a proveer al ciudadano debe de excluir aquella que pueda suponer riesgo de estigmatización o criminalización de grupos, colectivos o comunidades. Una razón por la que diferentes servicios de policía esgrimen la ocultación de información es porque puede dificultar la resolución de diferentes problemas (léase, detener al infractor). Efectivamente la policía debe de evitar hacer pública información sobre crímenes que pueda dificultar su esclarecimiento o resolución. En cambio, la realidad es que hacer pública la información y al mismo tiempo contar con la participación ciudadana reduce la

probabilidad de incidencia del delito en esos lugares, ya que aumenta la vigilancia natural en el lugar y el infractor se ve descubierto o percibe que el lugar ya no es seguro. En todo caso, la mayoría de los delitos son ya conocidos por los vecinos, pero de forma distorsionada por la “rumorología” y no hay razón ninguna por la que esconderlo. Una resistencia más real a hacer pública la información, pero menos reconocida, es el temor por parte de los mandos policiales de perder poder o monopolio sobre la información.

Hay varios niveles de publicación de la información. Hoy en día numerosas ciudades publican su información genérica en mapas abiertos a todo el público en Internet. Normalmente incluyen sucesos por categorías (ladrío, robo violento, vandalismo, robo a vehículo...) en lugares concretos. Pero también es aconsejable reservar información más rica para aquellos ciudadanos que colaboren con información, a través de instrumentos como el “Portal del Ciudadano”.

**La publicidad y los medios de comunicación.** Aunque los medios de comunicación muchas veces dificultan el trabajo de los servicios de seguridad ciudadana y de justicia, e incluso les influye negativamente, alarma, criminalizando, estigmatizando, o incluso desensibilizando (Carli, 2008; García, 2008), en cambio, bien gestionados pueden ser excelentes medios de apoyo a la promoción de la seguridad y la convivencia. Carli (2008) recomienda varias estrategias para mejorar la cobertura de los medios, entre ellas, facilitar a los medios un mayor contacto con la realidad del delito en su contexto cuando no hay suficiente sensibilización, transmitiendo a los medios pautas preventivas hacia el ciudadano y hacia grupos más vulnerables y en riesgo, ofreciéndoles información de calidad, veraz, exacta, fiable, válida sobre el delito (que contrapese la información amarilla, morbosa, exagerada, y oportunista), y enseñándoles criterios responsables de manejo de la información no discriminatorios, no criminalizantes, ni que vayan a arriesgar un trabajo preventivo.

Sobre el manejo de la información directamente por la propia policía, además de la publicación regular de la información, los servicios de seguridad ciudadana y las administraciones públicas tienen en la publicidad un medio más activo de impacto sobre la colaboración ciudadana y sobre potenciales víctimas e infractores. Existe una larga lista de posibilidades de publicidad de las medidas de seguridad ciudadana o para el aviso ante peligros o riesgos: noticias en medios de comunicación, logos y marcas de programas espaciales, anuncios y posters en lugares públicos, revistas temáticas, mensajes en internet, pegatinas con información en lugares adecuados, redes sociales digitales y presenciales... (ver Cordner, 2010, para estrategias y técnicas para poder llegar a los medios). Es fundamental adecuar el tipo de publicidad al tipo de medida, impacto que se busca, y destinatarios. Como norma general, hay que mantener una información clara, objetiva, rigurosa, transparente, y libre de ambigüedades. Mucha publicidad no significa automáticamente mejor publicidad. Debemos gestionarla conociendo los posibles sesgos o cambios no deseables que ella pueda traernos (Bowers y Johnson, 2005). Por ejemplo, sabemos que la publicidad en los medios de un caso de crimen hace que mucha gente perciba que hay más casos y cambien hacia comportamientos evasivos tal vez no deseables. Cierta tipo de publicidad puede hacer que el infractor cambie sus hábitos hacia direcciones no de-

seables. También es fundamental no publicitar información innecesaria, como la raza u origen de un infractor o víctima, para evitar las tendencias estigmatizantes. La estrategia general debe de ser la de liderar la comunicación en los medios, transmitiendo una información objetiva y rigurosa. Ramos y Paiva (2007) nos incluyen en su libro varios trabajos sobre casos reales de cómo puede complicar el trabajo de la policía cuando algunos medios entran en el amarillismo a la hora de criminalizar grupos, colectivos, o favelas enteras y cómo podemos utilizar estrategias proacticas, rigurosas, transparentes y con criterios de orientación hacia los medios para prevenir ello.

### **¿DAR LA INFORMACIÓN A LA GENTE?: A QUÉ FIN?**

#### **10 razones por las que mantener informado al ciudadano**

- 1. Permite un buen ajuste entre percepciones, sentimientos, creencias, y comportamientos de los ciudadanos sobre la seguridad de su barrio y sobre el estado, dinámicas, y episodios de seguridad.** Facilita la integración de todos los componentes del proceso de seguridad ciudadana hacia una seguridad integral. Normalmente, si existe eficacia policial, la percepción ciudadana es de una mayor inseguridad de la que ocurre en el lugar, debido a que la información solo les llega por la “rumorología”. La información de calidad, fiable y válida, reduce la percepción de inseguridad (cognitiva y emocional) y por lo tanto aumenta el comportamiento seguro, además de servir para mejorar la cultura ciudadana sobre las normas y regulaciones de convivencia (Golstein, 1990).
- 2. Permite prevenir las especulaciones alarmistas y reducir el miedo.** Permite aclarar la situación de seguridad o inseguridad desde información objetiva, exacta, y de calidad, guiando la definición de la teoría adecuada, previniendo la rumorología, las distorsiones sociales, la alarma social por falta de información (Cordner, 2010). Permite evitar teorías especulativas sobre las razones por las que la policía “esconde la información”.
- 3. Permite generar confianza mutua con el ciudadano.** Y con los profesionales de otras instituciones y sectores, que ven que hay correspondencia y no hay nada que esconder. Refuerza la información del ciudadano y del profesional. Permite implicar más al ciudadano. Si el policía quiere que el ciudadano labore con información útil tendrá que mostrar la misma correspondencia.
- 4. Permite transmitir que contamos con toda la gente, y que el destinatario de nuestro servicio es el ciudadano.** Fortalecemos el derecho del ciudadano a la información sobre su lugar, transmitiéndoles que la información y la seguridad ciudadana sobre todo es suya. ¿Tiene el médico derecho a escondernos la información sobre nuestra salud? ¿Tenemos derecho a esconder al ciudadano la información sobre un problema junto a su portal? ¿Es prudente?
- 5. Permite mostrar transparencia en nuestro trabajo,** y utilizar modelos de gestión de la transparencia (más que modelos de gestión de la privacidad).

- 6. Permite mostrar la eficacia y el buen trabajo, pero también las limitaciones de la policía en sus competencias.** Mostramos que no estamos escondiendo los errores debajo de la alfombra, que estamos haciendo bien el trabajo. Mostramos en dónde vamos a centrarnos para mejorar. Permite mostrar que estamos dispuestos, queremos y no tememos que nos evalúen en nuestro trabajo. Permite mostrar la evolución real de mejora de nuestro trabajo, y nosotros mismos contar con una fuente de autoevaluación. También nos permite dar a conocer mejor las competencias de la policía y sus limitaciones a la hora de abordar problemas complejos (Golstein, 1990).
- 7. Facilita el apoyo y la participación ciudadana en el cuidado y vigilancia del entorno y transmite responsabilidad y autonomía a la comunidad en la resolución de sus problemas.** Contribuiremos a la prevención del problema a través de un mejor conocimiento, atención y comportamiento adecuado del ciudadano sobre ese lugar. El delincuente se va a cortar más si sabe que todo el mundo sabe que ahí actúa. También el ciudadano podrá conocer cómo puede estar contribuyendo a la inseguridad o la seguridad ciudadana, para así rectificar o mejorar su aportación. Transmitimos al ciudadano un respeto por su autonomía y por su responsabilidad (Golstein, 1990).
- 8. Permite un trabajo pro-activo.** Transmitir la información real al ciudadano permite implantar modelos de gestión de crisis o de sucesos críticos, previendo, anticipándose, y formando al ciudadano en la adecuada respuesta al suceso crítico. Prevenimos una reacción negativa o traumatizante. Permite una intervención en crisis más que intervención reactiva.
- 9. Permite liderar la información y la transparencia.** La transparencia es inevitable con las nuevas tecnologías. Dentro de poco todo ciudadano tendrá un aparato de alta tecnología de información y comunicación audiovisual y a tiempo real en su bolsillo. Ya existen sitios web de información entre ciudadanos basados en la rumorología. O los servicios de seguridad ciudadana lideran la información y el conocimiento con datos fiables y de calidad, o se dejará llevar por la ola de información alarmista de ciudadanos y no profesionales.
- 10. Fortalece la seguridad ciudadana en su función de prevención y promoción de la seguridad ciudadana y en la defensa de los derechos ciudadanos.** Transmite información sobre elementos de vulnerabilidad y riesgo al ciudadano y sobre cómo mejorarlos (Golstein, 1990), con mensajes de autonomía, que en su participación están las principales fuentes de seguridad y convivencia. Permite transmitir que el conjunto de la ciudadanía es la depositaria de los derechos de información y de los servicios de protección de los derechos de todos y cada uno.

### **5.1.5.5. La aplicación de las nuevas tecnologías a la gestión del conocimiento y la comunicación**

*“Al igual que otras áreas del desarrollo humano, la seguridad ciudadana no es ajena a la paulatina incorporación de las TIC’s a sus métodos de trabajo y gestión, resultando ser unas excelentes herramientas en la búsqueda del objetivo final de ofrecer a los ciudadanos unos métodos de seguridad proactivos y de prevención, de presencia y de proximidad de los recursos policiales a la ciudadanía, buscando orientar los servicios policiales a las necesidades de los ciudadanos. Gracias a que las TIC’s permiten manejar en tiempo real gran cantidad de información proveniente de distintos orígenes, esa filosofía proactiva y de adelantarse a la consumación del delito que caracteriza a la policía comunitaria se ve reforzada.”* Ángel Alberto Potenciano Pascual, Oficial del Cuerpo Nacional de Policía de España

La sociedad de la información hace tiempo que llegó a la seguridad ciudadana.

Las tecnologías de información y comunicación (TICs) están ya muy incorporadas a diferentes servicios empresariales y de administraciones públicas (sanidad, educación, arquitectura, ingenierías, economía...). Las TICs también son rápidamente apropiadas por los ciudadanos, que empiezan a utilizarlas ellos mismos para intercambiar información sobre la seguridad ciudadana de sus lugares. En cambio, y aunque las TICs están ya muy presentes en algunos ámbitos del trabajo de la policía (como la investigación criminal), entran más lentamente en el ámbito de los servicios de seguridad ciudadana. De todas formas, aquí ya hemos mencionado algunos de los potenciales, y a continuación abordaremos de forma más amplia sus posibilidades en la seguridad ciudadana en el contexto de una sociedad compleja, tecnológica, e interconectada.

#### **Las nuevas TICs de seguridad ciudadana para la comunidad diversa**

Las TICs en seguridad ciudadana tienen sus mayores aplicaciones en los modelos de proximidad y comunitarios para la acción pro-activa ya que permiten procesar una gran cantidad de información de muchas fuentes a tiempo real para ir por delante del delito. Algunas de estas posibilidades son:

- Análisis cartográfico completo y de actualización a tiempo real sobre seguridad e inseguridad ciudadana. Mapas “totales” de evolución de los flujos y dinámicas de seguridad e inseguridad a través de las coordinadas espacio-temporales. Diagnóstico completo y científico micro y macro de la seguridad y la inseguridad ciudadana en el barrio.
- Inteligencia colectiva, inclusividad ciudadana “total” a través de la información. La gestión participativa de la transparencia y del conocimiento a través de las posibilidades de las TICs nos puede permitir transmitir un mensaje de “Contamos con todos”.
- Participación e implicación ciudadana en la definición y cogestión. Posibilidad de definición conjunta, deliberada, reflexionada, asesorada, informada, debatida, consensuada entre los ciudadanos del barrio sobre el tipo de seguridad ciudadana

que se necesita y se desea. Gestión del conocimiento y de la transparencia por parte de agentes, ciudadanos, colectivos y comunidades que potencie el desarrollo de una cultura comunitaria de seguridad ciudadana y convivencia.

- Incorporación de información multinivel e inter-sectorial. Establecimiento de una red integral de información intersectorial e inter-institucional, inter-urbana, internacional, con diferentes niveles y filtros de acceso y confidencialidad dependiendo de las necesidades de cada servicio, que facilite una gobernanza y gestión del conocimiento distribuido, interoperable, multimodal y compatible, convergente, sincronizado, integrado, con el uso de informátic de “nube” (“cloud computing”).
- Capacidad para una planificación completa de la seguridad de un barrio. Definición metódica, científica y efectiva de estrategias, tácticas, y operaciones sobre las relaciones clave entre elementos.
- Servicio personalizado e inter-activo. Portal del Ciudadano, Portal de la Institución, Portal del Policía.
- Sistema de seguimiento. Seguimiento de todos los casos actualizando continuamente la información sobre el terreno a través de los dispositivos de comunicación (móviles, ordenadores portátiles, tabletas...). Puesta al día y seguimiento a tiempo real de las dinámicas y acontecimientos sociales (a través de medios digitales y virtuales como las tabletas, el GPS, la videovigilancia “inteligente”, “smartphones”, herramientas de “crowd sourcing”, “Twitter”, “Messenger” o “Facebook”), que permite anticipar y actuar preventiva y proactivamente.
- Modelos de gestión centrados en la relación con el usuario. Las TICs nos van a facilitar la aplicación de enfoques actuales de gestión de los servicios, como los modelos “just-in-time”, modelos centrados en la relación con la comunidad, gestión de redes y cadenas de valor de la seguridad ciudadana, gestión de las competencias comunitarias y del conocimiento, gestión y atención a la diversidad, o el modelo T de relacionamiento integral con el ciudadano en comunidad aquí presentado.
- La videovigilancia, utilizada dentro de un sistema bien planificado en combinación con el resto de los métodos preventivos y proactivos. Y como el resto de las nuevas tecnologías, debe de ser utilizada adaptada a los casos en los que son más útiles, como es la protección de patrimonio y propiedad. En el caso de protección de personas en lugares públicos, las cámaras tienen una utilidad más limitada, y serán eficaces desde objetivos de prevención del delito. Las cámaras son más efectivas si somos capaces de responder rápido a tiempo real ante una infracción registrada por ellas. Se trata de que infractor y vecinos asocien cámara, infracción, y detención por la policía. Las cámaras tienen una limitada eficacia para mejorar la percepción de seguridad de los vecinos, ya que rápidamente acaba siendo absorbidas visualmente por el lugar como un elemento más del

mobiliario, e invisibilizada si no se observa acción policial ligada a ellas. Las campañas públicas sobre la presencia de las cámaras puede tener el efecto opuesto de generar más alarma y percepción de inseguridad, sobre todo en aquellos vecinos más celosos de su privacidad (Gandarillas y Gómez, 2014; Ratcliffe, 2006). Si no se usan bien, acaban siendo meros instrumentos de los métodos tradicionales reactivos y legalistas, e infrautilizadas solo para algunos casos de investigación judicial, sin que justifiquen en muchos casos sus costes. En cambio, nuevos usos pueden ser interesantes una vez implantadas, como por ejemplo el estudio sistemático de los usos de los espacios públicos para aportarlo a los expertos y a la comunidad para su participación en las mejoras de diseños urbanísticos más seguros y con nuevos usos más adaptados a las necesidades y deseos de los vecinos y a la promoción de la convivencia.

Las nuevas TICs son una herramienta imprescindible del trabajo del policía para el conocimiento del barrio y de participación ciudadana. En cambio, existen todavía muchos colectivos de ciudadanos que por desconocimiento o por incapacidad física o económica no tiene acceso a las nuevas TICS. Debemos ser conscientes de ellos y no excluir a estos colectivos que muchas veces son los más invisibles y vulnerables y los que más necesitan de nuestro trabajo. Por ello, por un lado debemos de promover activamente que las diferentes administraciones faciliten el acceso de estas tecnologías a todos los ciudadanos, haciendo especial incapié a aquellos con más dificultades. Por otro lado, debemos de mantener métodos que aseguren el acceso de los ciudadanos a nuestros servicios sin la dependencia de las nuevas TICs. A nivel interno, las TICs deben de servir como oportunidad para una gestión de la información y del conocimiento más descentrado. Maguire y Wells (2009) nos advierten del riesgo de caer con la nueva tecnología (como la CompStat en EEUU) en una nueva centralización de la gestión por su capacidad de centralizar la información. Aquí en cambio proponemos una información compartida y distribuida entre diferentes niveles, servicios, áreas sectoriales, y sectores geográficos, no solo para poder tener acceso a una información más completa, sino también como estrategia de seguridad y confidencialidad de los datos. Es más difícil que un hacker ataque una “nube” difusa que un punto central. Se trataría de imitar a nuestro cerebro, que mantiene la información en redes de forma periférica, y la procesa a diferentes niveles de centralización.

### **El procesamiento integrado de la información, comunicación, y desarrollo del conocimiento**

La necesidad de un sistema de recogida y procesamiento de la información multimodal, integrado, y completo es expresado por la mayoría de los agentes de diferentes áreas como la seguridad ciudadana, la justicia, la educación, los servicios sociales, la salud, el urbanismo, el medio ambiente, y otras agencias. Esta información debería de incluir una amplia variedad de información sobre el barrio relacionada con las características actuales de su diversidad social y cultural, y su evolución histórica, los factores afectando sus necesidades y problemas y los elementos que representan los recursos formales e informales.

Las administraciones públicas están interesadas en ofrecer servicios de alta calidad para responder a la pluralidad de diferentes necesidades y problemas para una seguridad y justicia de todos y cada uno de los ciudadanos, para su satisfacción, confianza, y participación. Por ello, las administraciones necesitan confiar en métodos sistematizados que recojan información suficiente y significativa de los ciudadanos, y métodos eficaces para procesar esta información y desarrollar un conocimiento adecuado sobre las necesidades y los problemas, y para ofrecer unos servicios de seguridad ciudadana eficaces y de calidad, usando modelos de gestión actualizados. Para ello, los métodos deben de permitirnos adquirir y procesar amplias cantidades de información de forma extensiva desde diferentes campos, servicios, y comunidades diversas. Con el uso de las TICs y sistemas de gestión del conocimiento (SGC) informáticos las organizaciones de seguridad ciudadana deben de ser capaces de implantar modelos integrados e inter-sectoriales, con procedimientos de coordinación horizontal y vertical interoperable entre servicios.

Las necesidades y desafíos de seguridad ciudadana se convierten en oportunidades gracias a las nuevas TICs y SGC informáticos. Los bancos de datos para la gestión del conocimiento que procesan grandes cantidades de información multimodal pueden facilitarnos una visión holística y gestáltica de la seguridad ciudadana en clave positiva, incluyendo las dinámicas socio-temporales entre los factores positivos protectores y los factores negativos de riesgo, para una detección, predicción, y prevención eficaz de todo tipo de delitos. Tales bases de datos deben de incluir información de fuentes de diferentes servicios y agencias, que se puedan enlazar, converger y sincronizar, con la posibilidad de una sola entrada o superficie integral, con todo tipo de datos (bibliográficos, secundarios, primarios, cualitativos, cuantitativos, fotográficos, audivisuales... de cuestionarios, visitas a hogares, portales ciudadanos, desde móviles inteligentes, redes sociales en internet, crowd sourcing, reuniones...) para una información significativa, completa y detallada en seguridad ciudadana pero también en otras áreas relacionadas con la prevención y promoción de la seguridad y la convivencia como son la justicia, la economía, el trabajo, el medio ambiente, la salud, la educación, a través de la participación de las agencias y de la gente. El acceso a la información sobre necesidades y problemas de los ciudadanos debe de ser sencillo, desde cualquier lugar y con cualquier tipo de TIC, con sistemas interactivos integrales, compatibles, sincronizados, y sencillos, a diferentes campos de diferentes servidores en base a tecnología de nube (“cloud computing”). Los TIC/SGC deben de permitir una información inclusiva, actualizada y significativa sobre todos los hogares del área. Deben de combinar una distribución descentrada de la información y al mismo tiempo una interoperabilidad, sincronización, e integración de la información en superficies compartidas. Pero al mismo tiempo deben de garantizar los diferentes niveles de confidencialidad y protección de datos requeridos para cada agencia y para el público general, con escudos, “shells”, y filtros adecuados.

Como ya hemos mencionado arriba y seguiremos insistiendo más abajo, tal ardua tarea necesitará del esfuerzo colaborativo de agentes de diferentes sectores, departamentos, áreas, e instituciones, y en particular del liderazgo de gestores comunitarios y de barrio,

para diseñar, organizar, y coordinar los métodos, procedimientos, y protocolos de recogida y procesamiento de la información. Los agentes de cada departamento podrán adquirir la información pertinente de otros agentes y departamentos y del agente comunitario general. La gestión de la participación ciudadana también deberá de ayudar a reducir la enormidad de esta tarea. Un sistema integrado fiable de información, comunicación, y conocimiento imbricado en una metodología de gobernanza de la seguridad ciudadana es especial para lo que se necesita. Este sistema nos permitirá compartir diferentes campos de la información entre diferentes áreas, manteniendo diferentes filtros y escudos para cada campo o área dependiendo de las necesidades y derechos de acceso de la información de cada agencia institución, o ciudadano. Cada área o agencia podrá así alimentar con información en campos relevantes para otras áreas o agencias, y podrá tener acceso a información relevante para ellos alimentada y actualizada por otras áreas. Esto requiere una gestión de la confidencialidad y de la transparencia adecuada, con diferentes niveles dependiendo de cada agencia. Como ya hemos mencionado más arriba, la información a acceder por parte de cada servicio o agencia tendrá que estar bien justificada y aprobada por las otras agencias que proveen la información, en base a criterios de eficacia, eficiencia, y regulaciones de protección de datos. La información proveída por cada área deberá estar basada en los principios de autonomía y confidencialidad. Ninguna agencia deberá de acceder a información de otras agencias que no sea absolutamente necesaria para sus funciones. Los tipos de información a los que tendrá acceso cada departamento, área, servicio, o agencia serán acordados por todo el conjunto de agencias e instituciones incluidas en el sistema de gobernanza. En este sentido, se buscarán consensos desde la colaboración voluntaria de todos. Toda agencia podrá retirar campos de información a otras agencias o ciudadanos en base a criterios fundamentados con evidencia del uso inadecuado de esa información por parte de la otra agencia o ciudadano.

Todo ello supone importantes retos como los relacionados con la confidencialidad y la seguridad del amplio rango de datos de diferentes niveles al integrarse en bancos de datos sincronizados, en los que los diferentes agentes podrán tener diferentes niveles de acceso desde cualquier lugar con diferentes tipos de dispositivos de TIC. Esto requiere un importante trabajo de los técnicos de TIC/SGC informáticos para encontrar medios e instrumentos de seguridad en el acceso a diferentes niveles de información desde diferentes agentes. Para ello, una estrategia debe de ser libre de una excesiva concentración super-protectora de la información y mantener la distribución de la información en los servidores de cada servicio y agencia a los que pertenece cada campo de información. Se trata de integrarla no físicamente en servidores centrales, sino por medio de nuevas herramientas de TIC/SGC, como las nubes informáticas (“cloud computing”), y las superficies integradas y sincronizadas. Esta estrategia de información distribuida es la que usa nuestro propio cerebro. Si un área del cerebro es dañado, no necesariamente pierde la memoria, ya que la conexión entre otras áreas compensa la pérdida. Como resultado, tendremos una información cartográfica multinivel, actualizada y sincronizada lista para ser usada en cada momento, que pueda incluir no solo información sobre características

negativas que influyen en el desarrollo del delito, sino también de su relación con los recursos sociales positivos y capital social para empoderar a las comunidades para promover dinámicas “gestálticas” más integradas, sostenibles de promoción de la seguridad ciudadana como mejor estrategia para prevenir el desarrollo del crimen.

### 5.1.5.6. Programación y tácticas de intervención

A estas alturas ya contamos con una buena definición de los principales problemas y necesidades de nuestro territorio que nos han servido para unas líneas generales estratégicas de planificación. La información que hemos procesado nos servirá para constatar, matizar, modificar, o enriquecer nuestras hipótesis. En este sentido pudiera ser que algunos problemas o factores adquieran nueva relevancia, bien porque no teníamos constancia de ellos o bien porque su relación con el resto de los problemas o factores adquiere una nueva posición. Nuestra teoría debe de estar continuamente enriqueciéndose, en un trabajo progresivo e incremental. Así, debemos de revisar siempre cuáles son las temáticas estratégicas, tácticas, y operativas con la información de nuestro trabajo sobre el terreno y de la información de los ciudadanos. Hay que tener en mente siempre el análisis tanto de factores presentes como de aquellos ausentes, que son menos obvios o visibles pero igualmente importantes (Tabla 4.1.5.1). Un ejemplo sintético del conjunto de planes, programas, y proyectos para el caso de la seguridad ciudadana de un Distrito hipotético de una ciudad se incluye en el **Cuadro 5.1.5.6**. También hemos definido ya los principales tipos de estrategias en la planificación de la seguridad ciudadana. A continuación delineamos algunas tácticas de intervención a tener en cuenta en la programación de las líneas operativas de trabajo sobre el terreno (una vez tengamos ya delineada las líneas estratégicas generales de planificación).

- Lo urgente frente a lo importante. Debemos planificar bien el procedimiento de implantación de nuestras líneas de trabajo. En este sentido tendremos que tener un plan, programa o proyecto de implantación de toda la programación. Para programas y proyectos más concretos o en aquellos que ya contamos con una buena organización y metodología sobre el territorio (es decir, en donde no vamos a incorporar cambios estructurales o metodológicos) tal vez no precisaremos de una gran organización. En cualquier caso siempre tenemos que contar con una buena estrategia de introducción de nuestras nuevas acciones sobre el territorio a todos los niveles. Para ello necesitamos articular las acciones de una manera inteligente que aborde las resistencias y amenazas internas y externas previstas. La tendencia habitual de organizar temporalmente nuestro trabajo es comenzar con aquellos problemas más urgentes. Aunque no debemos de dejar nunca a un lado las crisis dentro nuestro territorio, debemos de pensar que “el árbol tal vez no nos deje ver el bosque”. No debemos de dejar que lo urgente nos impida abordar lo importante. Esto es un mal endémico de la policía de muchos lugares, que se quejan de no tener tiempo para pensar. Así, la respuesta rápida al delito dificulta mucho una planificación que tiene que ser pausada. Más adelante

en este manual nos centramos más en posibles estrategias en el procedimiento de implantación de modelos comunitarios y de proximidad en general, una vez aquí definidos. Ahora, en cuanto a la mecánica concreta de implantación de programación de las líneas de trabajo, debemos encontrar la forma de que paralelamente a los casos de crisis podamos abordar las líneas más importantes o aquellas estrategias que nos faciliten el desarrollo de los programas y proyectos, que a su vez nos permitirán abordar las crisis con respuestas más rápidas y efectivas. Para facilitar todo el proceso siempre serán buenas estrategias empezar con programas que mejoren mecanismos de liderazgo y colaboración entre áreas e instituciones y para llegar a todos los ciudadanos y fortalecer su participación, organización y unidad de la comunidad diversa en su implicación hacia una seguridad plena.

- Distribución proporcionada del trabajo y de la toma de decisión entre niveles. Es también fundamental la forma en que repartimos el trabajo entre los diferentes niveles internos. Es básico un trabajo previo de comunicación, comprensión y conocimiento de las líneas de acción por parte de todos los niveles. Si la planificación ha sido participativa, la mitad del trabajo ya está hecha. Hay que entender que cada nivel en su función deberá de tener la capacidad de diseñar, tomar decisiones, y organizar su trabajo y los recursos presentes en el territorio. El policía de base deberá de ser capaz de elaborar su propia hoja de ruta diaria sobre sus proyectos de intervención. El mando medio deberá de conocer mecanismos de programación y de procedimientos de activación y articulación de recursos en esa programación. El mando superior debe de distribuir y proveer los recursos internos y externos para los programadores y los que realizan los proyectos operativos, al mismo tiempo que coordinar estos recursos junto con los de otras áreas a nivel más político. Todos ellos deben de supervisar su trabajo cada uno desde su nivel. Muchas veces esto requiere un esfuerzo de cambio organizacional de desconcentración (más que de descentralización) del trabajo.
- Colaboración inter-sectorial e inter-organizacional. Antes de implantar cualquier plan, programa, o proyecto centrado en el territorio, **es fundamental contar con el compromiso previo de apoyo mutuo, trabajo conjunto y presencia sobre el terreno de las otras áreas sectoriales** (servicios sociales, salud, educación, urbanismo y vivienda, medio ambiente, economía y empresa, empleo...). Sin la presencia de otras áreas, el policía comunitario fracasará. Idealmente, deberían de constituirse redes comunitarias, equipos intersectoriales y liderazgos colaborativos y generalistas (no especializados) sobre el territorio que trabajen codo con codo con la policía para lograr abordar de forma integral los factores comunes que causan los diferentes problemas en la comunidad. Pero al menos, los mandos y personal de base de la policía deben de actuar al unísono cada uno en su nivel para lograr la implicación de otras áreas e instituciones. No se debe de comenzar un trabajo de seguridad ciudadana desde enfoques comunitarios sin un compromiso mínimo de otras áreas. La organización de reuniones con

agentes de otras áreas para definir los problemas, analizar conjuntamente las alternativas de soluciones y sus consecuencias, decidir sobre la más adecuada, y planificar la intervención, es fundamental y debería de ser obligatorio en todo caso. Esto supone la gestión de un conocimiento colectivo de recogida, puesta en común y generación de nuevo conocimiento conjunto. Para ello podemos utilizar técnicas grupales de creatividad. Más abajo, en la sección sobre equipos intersectoriales abordaremos más en profundidad el tema.

- Programar y gestionar la participación ciudadana desde el principio. Tan importante como el trabajo con las otras áreas y servicios es gestionar desde el principio la participación ciudadana. Muchas políticas de participación ciudadana caen en el error de pensar que la participación es simplemente “dejar la puerta abierta”. Desde luego, eso solo conseguirá que lleguen los que más recursos, intereses, o afinidades personales tienen para pasar la puerta, pero no nos garantiza que los que más necesitan y necesitamos de su participación lo hagan. Si lo que queremos es conseguir que toda comunidad participe, y llegar sobre todo a los más necesitados, necesitaremos también planificar y organizar de forma proactiva esta participación. Somos nosotros los primeros interesados en la participación, por lo que debe de haber una estrategia clara de invitación y enganche en nuestros programas continuamente.

La programación y gestión de la participación ciudadana debe de estar bien integrada en nuestra planificación general, y alineada con las estrategias generales de nuestra intervención. Debe de incluir un procedimiento con acciones como:

1. Estudiar el nivel de participación actual y potencial: Cantidad, tipo, necesidades, limitaciones, resistencias, dificultades, oportunidades, recursos. Hay que tener una visión amplia de la seguridad ciudadana. No debemos de caer en el error de tener en cuenta solo aquella participación ciudadana voluntaria con la policía. Debemos de incluir los recursos sociales informales y naturales de seguridad: elementos de protección entre vecinos, redes de apoyo mutuo, costumbres que fortalecen la convivencia, espacios sociales de organización, nivel y fortaleza de las comunidades de vecinos, organizaciones y asociaciones comunitarias... También debemos de fijarnos en los recursos potenciales presentes (por ejemplo, riqueza de visiones sobre la seguridad en el barrio, grupos de jóvenes y mayores con tiempo en el barrio, liderazgos comunitarios...). Sobre las limitaciones, debemos de prestar atención a la historia de la seguridad ciudadana en el barrio y cómo ha afectado a su cultura participativa. Debemos de comprender bien las limitaciones y resistencias a participar. Debemos de programar la participación procurando abordar las limitaciones, dificultades y resistencias a participar a través de los recursos formales e informales de participación. Es fundamental centrar nuestros objetivos sobre todo en aquellos grupos o colectivos con más dificultad, necesidad o resistencia a participar. Debemos de entender que la seguridad ciudadana es un servicio para todos los ciudadanos, y eso incluye tanto

a aquellos que más gustan de la policía como a aquellos que más disgustan de la policía.

2. Programar la gestión de la participación. El diseño de la gestión de la participación, integrado en las estrategias generales de nuestro plan de trabajo, debe de incluir también unas líneas de acción general para toda la comunidad y específicas para los grupos más difíciles de alcanzar o necesitados. Así, podremos incluir unas estrategias de comunicación que estén bien ajustadas al tipo y procedimiento de información que vayamos a utilizar en el plan general de trabajo. Debemos de definir también unas estrategias motivacionales por grupos y colectivos diferentes para el inicio y enganche en la participación y para el mantenimiento de esta participación. También hay que tener claro los roles de cada parte en la gestión y actuación sobre la participación ciudadana.
3. Programar las acciones. En base a las estrategias marcadas, podremos desarrollar acciones del tipo:
  - Campaña informativa en medios y/o correo postal sobre las nuevas actuaciones o métodos. Por ejemplo, si estamos incluyendo a nuevos policías comunitarios, las campañas presentaría al policía, con fotografía incluida y medio de contacto. Si estamos impulsando un sitio web o portal ciudadano, podremos también incluir campañas de presentación a través de medios digitales y virtuales.
  - Campaña informativa personalizada. Las visitas a domicilios deberían de aprovecharse para motivar al ciudadano, informándoles de cómo y en qué actividades pueden participar.
  - Actividades comunitarias. Actividades públicas y sociales, de prevención o promoción de la seguridad y la convivencia, y lúdicas pueden ser buenos enganches con los vecinos, especialmente si las actividades están enfocadas a aquellos grupos más necesitados o vulnerables.
  - Impulso y fortalecimiento de organizaciones y consejos vecinales.
  - Reuniones y procedimientos de puesta en común y análisis conjunto con la comunidad de los problemas y de las diferentes alternativas de solución. Habrá veces, sobre todo al principio de cada procedimiento de elaboración conjunta de soluciones, que el agente de policía deba mantener un mero papel de asesoramiento respetuoso. Después, en las etapas finales del ciclo de elaboración de los planes y programas, deberá de mostrar un papel más activo de liderazgo.

Las acciones deben de ser ordenadas en el tiempo. Por ejemplo, las campañas informativas más generales en los medios podrían ir desde el principio y las más concretas con colectivos específicos, más adelante. Debemos también de definir procedimientos de integración de la información y el conocimiento obtenido de la participación ciudadana con el recogido directamente por nosotros y por los procedimientos de los grupos intersectoriales. En cualquiera de los casos, el trabajo sobre el terreno del policía comunitario debe de comenzar con la consecución previa de un clima adecuado y favorable preparado

en el barrio o comunidad, en el que los vecinos ya conozcan el qué y el para qué del trabajo del agente comunitario.

Un ejemplo de cómo iniciar una planificación que cuente con la comunidad y con las organizaciones públicas y privadas implicadas es ante eventos multitudinarios. El Departamento de Justicia de EEUU (2000) recomienda acciones como: Empezar con un Foro Público abierto a todas las partes; Organizar bien el tráfico e informar bien a la comunidad; El reclutamiento de voluntarios o la creación e “Equipos de Amistad” entre vecinos y personas que vayan a asistir al evento, que podrán participar en la planificación desde el principio; La implicación e información continua con los líderes y organizaciones comunitarias desde el primer momento; La coordinación “total” con el resto de las entidades públicas y privadas afectadas o interesadas, y las personas de la comunidad interés; La elaboración de una folleto o tríptico informativo de bienvenida al evento; La recogida de información evaluativa entre los voluntarios y profesionales, después del evento; el agradecimiento a todas las partes.

### **La gestión del desplazamiento del delito y de la difusión de la seguridad en nuestra programación**

Que los diferentes tipos de delitos tienden a concentrarse en espacio y tiempo en puntos y áreas “negras” es una evidencia difícilmente contestable hoy en día (Braga, 2006). Que estrategias geográficas de seguridad ciudadana centradas en esos puntos tienen un fundamento en su eficacia dependerá en parte de si existe desplazamiento del problema y si obtendremos una difusión de los beneficios. R. T. Guerette (2009), uno de los mayores investigadores en EEUU del desplazamiento del delito, define este como la relocalización del delito de un lugar, tiempo, objetivo, tipo de delito, o táctica a otro como resultado de algún tipo de iniciativa de prevención del delito. Para este autor hay que distinguir entre desplazamiento “benigno” y “maligno”. El desplazamiento benigno se produce cuando hay una reducción del problema. La difusión de beneficios es definida como la reducción del problema en áreas en las que no se ha realizado el operativo u acción.

En ocasiones los mandos policiales y políticos ponen reparos a programar acciones situacionales por el temor a llevar el problema a otro lugar. En cambio, los diferentes estudios evaluativos sobre las acciones situaciones en puntos negros indican un bajo desplazamiento general y una positiva difusión de los beneficios de las acciones sobre los puntos negros (Braga, 2006), siendo el desplazamiento espacial el que más terquedad muestra a largo plazo (Guerette, 2009).

De cualquier forma, el desplazamiento debe de gestionarse adecuadamente desde el primer momento de programación del trabajo. Debemos centrarnos en estudiar si los elementos que aumentan el desplazamiento están presentes en nuestro caso. Los más habituales son las motivaciones del infractor (¿se mantendrán los motivadores del delito en el contexto potencial de desplazamiento?), la familiaridad del infractor

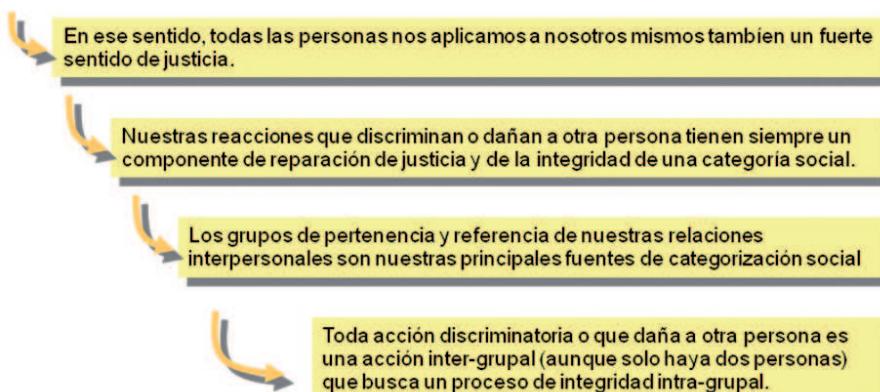
(¿está el tipo de infractor habitual de ese lugar familiarizado con el posible contexto de desplazamiento?) y oportunidad del delito (¿existe una buena oportunidad para delinquir en el contexto potencial de desplazamiento ?)(Guerette, 2009). Todos estos elementos deben de ser abordados y tratados adecuadamente previamente antes de la intervención. El desplazamiento no ocurrirá si se instauran elementos de disuasión y de desmotivación en los puntos y áreas de potencial desplazamiento del delito. La difusión de los beneficios puede estudiarse previamente a la acción de forma similar, identificando las oportunidades y recursos espaciales, temporales, y sociales para potenciar los beneficios más allá del área de acción. Para ello debemos de preparar la escena del trabajo antes de la acción, y lograremos una mayor eficacia y eficiencia con menor esfuerzo y recursos.

La gestión del desplazamiento debe también de tener en cuenta que centrarse únicamente en el desplazamiento no es suficiente para lograrlo a medio y largo plazo. Debemos de incorporar las tácticas de gestión de desplazamiento a una planificación general que también aborde a largo plazo los elementos que causaron la generación y desarrollo de esos puntos negros.

- Centrarnos en los procesos psicosociales y grupales de seguridad / inseguridad ciudadana. Los procesos grupales (intra e inter-grupales), de conjuntos de personas vinculadas de diferentes formas (familias, amigos, grupos de colectivos que comparten identidades comunes, grupos de pertenencia, de referencia, naturales, artificiales, primarios, secundarios...) son la base de la estructura social de un territorio, y en buena medida las fuentes de la seguridad y convivencia o de inseguridad y conflicto. Los procesos grupales (intra e inter-grupales) son los principales factores psico-socio-territoriales aglutinadores de la inseguridad y de la seguridad de un barrio. La homogenización y polarización de procesos de identidades excluyentes de grupos dominantes son factores negativos que tienen mucho que ver con el desarrollo de inseguridad. Por otro lado, la riqueza categorial de la diversidad de una comunidad se puede reflejar en una rica identidad de cada miembro, por su pluralidad de atributos multigrupales. Esto facilita la auto-identificación distintiva como personas más que como miembro de una categoría grupal. En este sentido, la diversidad social es un factor positivo que promueve la integración y la convivencia entre sus miembros al potenciar su saliencia como personas. Toda intervención debe de tener un componente inter- e intra-grupal, fortalecer procesos inter- e intra-grupales positivos, y trabajar los procesos psicosociales distorsionantes de la situación. Para profundizar sobre cómo incorporar los procesos psicológicos del infractor (los mapas mentales, los razonamientos en las tomas de decisión sobre el lugar del delito, los comportamientos habituales...) en el análisis y predicción de los patrones geográficos del delito, se recomienda la obra de Canter y Young (2008).

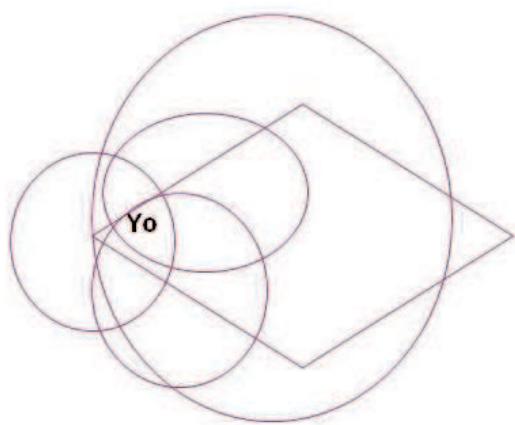
### Elaboración grupal de la seguridad y la justicia

Todas las personas tenemos un sentido de justicia, que aplicamos más a aquellos que los percibimos más como personas y menos a aquellos que tendemos a percibirlos más de forma estereotipada, como miembros de una categoría social.

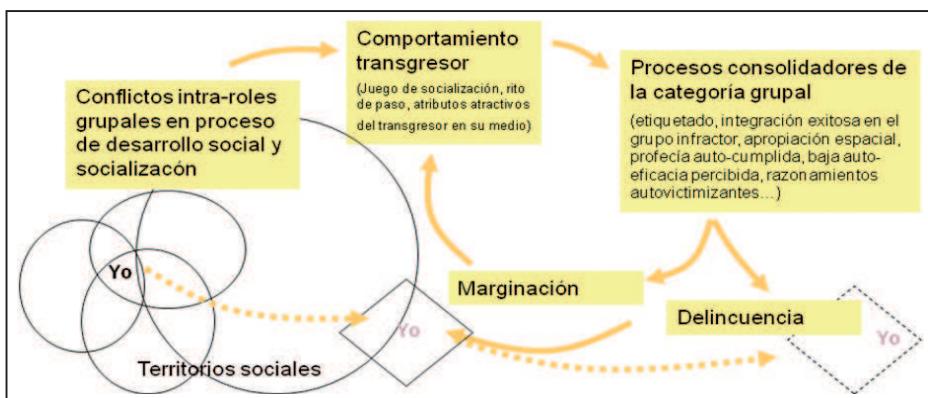


Ejemplo 2. El desarrollo de una carrera delectiva. A continuación abordamos un ejemplo de cómo aplicar algunas de las tácticas aquí descritas, desde estrategias de prevención y promoción “socioseguritarias” (**Figuras 5.1.5.6a y 5.1.5.6b**). Suponemos un caso de desarrollo de carrera delictiva individual (no de aquellos casos insertos en grupos profesionales primarios). Suponemos aquí un adolescente con importantes desigualdades entre sus expectativas y perspectivas y de futuro comparativas dentro de sus grupos de pertenencia (círculos primarios de familia y amigos de infancia) comparadas con grupos de referencia en el entorno social. Encontramos así ciertos conflictos inter-roles identitarios, de desarrollo social y de socialización relacionados con grupos de pertenencia y grupos de referencia a los que puede aspirar a pertenecer. Así mismo, encontramos una presión o refuerzo social de los grupos de misma edad hacia comportamientos transgresores que permitan visualizar una salida de los grupos primarios hacia nuevos grupos de referencia que rompen con la adscripción identitaria de los grupos primarios. El comportamiento transgresor es común en muchas culturas como rito de paso que supone un puente que rompe su pertenencia protegida del grupo o nicho primario de la familia hacia la sociedad en general. Supone un juego de socialización que puede tener un carácter positivo si ayuda a integrarse en la comunidad, o negativo si supone incorporarse a grupos segregados de su entorno social. Esto va a depender de características como: las motivaciones identitarias del joven, el atractivo del grupo de referencia al que se quiere ingresar o de nueva pertenencia en relación a la resolución de conflictos intra- e inter-roles grupales, o los refuerzos sociales (de misma edad) e individuales (emocionales, afectivos) de los comportamientos transgresores hacia la pertenencia y estatus en el grupo.

Una vez incorporado al grupo, pueden existir una exacerbación de procesos de desarrollo grupal basados en la segregación y marginación con relación al entorno social, como son los de polarización de comportamientos y atributos de identidad excluyentes (comparativamente con otros grupos). Los procesos de aglutinación y homogeneización de características endogrupoales (de todos los miembros del grupo) que les pueden diferenciar categoricamente de los exo-grupos (grupos que no son de pertenencia pero son de referencia o de relación) en “identidades únicas” pueden suponer también procesos expresivos agresivos y violentos hacia los exo-grupos y de apropiación espacial o territorial (de reafirmación de la cohesión intragrupal). Estos procesos pueden conllevar comportamientos transgresores infractores que llevan a beneficios materiales, emocionales, y de estatus en el grupo. La impunidad de estos comportamientos infractores lleva a una espiral (de “vueltas de tuerca”) de aumento continuo del umbral de inhibición comportamental intragrupal. Todo ello también lleva a una mayor cohesión, mayor significación del grupo para los miembros, mayor aislamiento en sus referentes morales, y mayor marginación social. El yo entra así en una espiral de evolución que le saca de un entorno, nicho, o territorio social de protección primaria a un entorno de marginación y delincuencia.



**Figura 5.1.5.6a.** Ejemplo de proceso de desarrollo de una carrera delictiva.



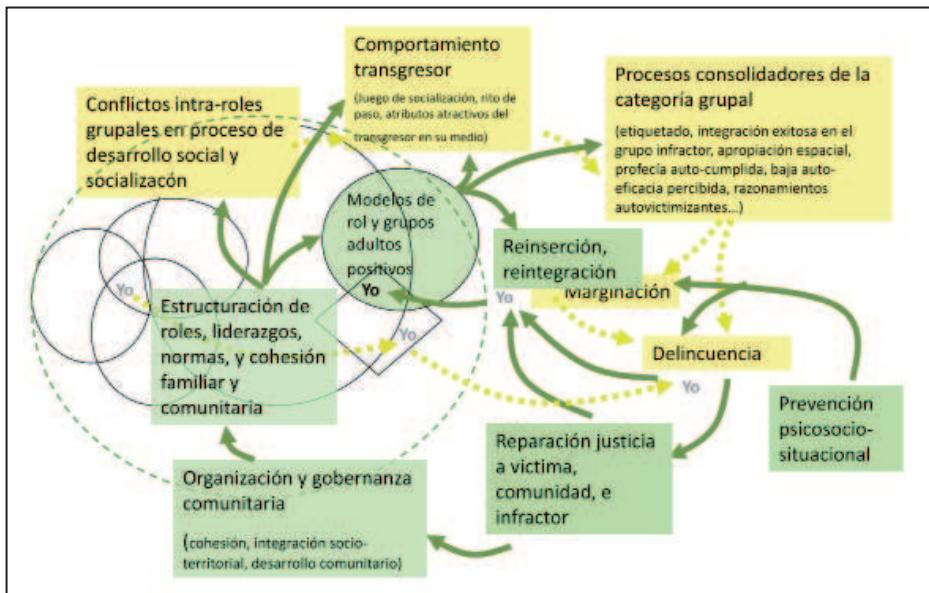
Ante estos procesos, podemos definir algunas tácticas basadas en un marco socio-seguritario de estrategias de prevención y lucha contra el delito, y de promoción de la seguridad ciudadana (**Figura 5.1.5.5b**, en verde):

- Re-estructuración de roles, liderazgos, normas, y cohesión familiar y comunitaria. Potenciaremos una adecuada estructura de roles familiares en los adolescentes con conducta de riesgo (identificados en la escuela), una integración de las familias con el entorno comunitario con actividades vecinales, un enriquecimiento de la diversidad de pertenencia intergrupal de los jóvenes (a grupos familiares inter-generacionales, a grupos de amistades y vecinos de diferentes categorías sociales) a través de actividades deportivas, de ocio, culturales, sociales... Facilitaremos la presencia de normas de convivencia en el entorno de estos jóvenes.
- Modelos jóvenes y adultos de roles positivos. Fortaleceremos aquellos líderes y grupos comunitarios positivos, proactivos, prosociales, y presentes en el barrio, especialmente de jóvenes, pero también de adultos mayores, que sirvan de ejemplo para los adolescentes. Procuraremos vincular a estos grupos con los adolescentes con conducta de riesgo (y transgresora) a través de diferentes actividades sociales positivas para el barrio.
- Detección y respuesta consistente y coherente a la infracción. Identificación in situ de la conducta infractora tanto de bajo nivel como de alto nivel. Acción consistente (siempre) y coherente (de la misma forma) sobre ella con sanciones adaptadas al caso, desde el profundo conocimiento y reconocimiento del joven con comportamiento infractor y de su entorno social.
- Prevención psicosocial y situacional. Medidas de trabajo con la persona y los miembros de los grupos infractores y con el entorno socio-espacio-temporal. Reducción de las identidades grupales excluyentes, rompiendo las falsas distorsiones y sesgos de homogeneización endogrupal e intergrupal. Potenciación de la identificación diversa del joven con diferentes grupos y categorías grupales del entorno comunitario. Potenciación de las características heterogéneas de miembros de otros grupos. Potenciación de la empatía con personas de los exogrupos. Reducción de las características espaciales y situacionales delictivas de los lugares de referencia de los grupos infractores. Reducción de las atribuciones privativas de esos grupos sobre esos lugares, ampliéndolo a la diversidad de atributos, categorías y grupos comunitarios.
- Reparación, restauración de la justicia. Medidas de justicia restaurativa y comunitaria sobre las infracciones. Participación comunitaria en el diagnóstico del problema, en la definición de las soluciones, y en las medidas y sanciones al infractor que permitan mostrar un propósito de enmienda, una redención comunitaria e individual, y la reintegración comunitaria del infractor a través de actividades constructivas e implicativas con la comunidad de reparación del daño hecho.

- Organización y gobernanza comunitaria. Acciones de cohesión, integración socio-territorial, de desarrollo comunitario que enganchen a los grupos de riesgo, segregados, y marginados, en actividades constructivas de convivencia y de integración social, laboral, y económica.

Todas estas estrategias llevarán a prevenir que el joven (el “Yo” en la **Figura 5.1.5.6b**) derive hacia la marginación, y se enganche a grupos adultos con modelos de rol positivos.

**Figura 5.1.5.6b.** Ejemplo de tácticas “socioseguritarias” de intervención sobre una carrera delectiva.



**Cuadro 5.1.5.6. Ejemplo esquemático de líneas de trabajo dentro de la planificación en un distrito diverso**

Pongámonos en el caso hipotético de un Distrito con 6 barrios en el centro de una gran ciudad. Cada barrio tiene sus propias características, pero todos ellos comparten problemas y valores comunes. En este sentido después de un estudio exhaustivo del Distrito se decide definir las siguientes líneas de trabajo para los siguientes 5 años:

Estratégicas (Mando superior de todo el Distrito):

- Definición de modelos de calidad de seguridad ciudadana centrados en la relación con comunidades y territorio.
- Formación de coordinadores y equipos comunitarios de policía. Definir programación de trabajo y tareas para cada equipo y formas de coordinación con otras áreas y servicios.
- Promoción de modelos de calidad de la ciudad a partir de la conciliación de los usos de vecinos y usuarios en los lugares públicos.

- Definición de líneas de diseño territorial y urbanístico de promoción de la seguridad y la convivencia a través de “nodos” y “corredores” de conectividad de seguridad y convivencia.

### Tácticas (Mando medio, por barrios)

- Desconcentración de las actividades sociales, culturales y de consumo, imbricándolas más con las actividades o intereses de vecinos, comerciantes y residentes de todos los barrios.
- Promoción de una gestión de las viviendas que permita una mejor calidad de vida y convivencia dentro de cada hogar y de las comunidades de vecinos.
- Promoción del diseño, cogestión, y cuidado de los espacios públicos entre administraciones y ciudadanos.
- Impulso de Consejos de Custodia de todos los vecinos y aquellos usuarios comprometidos para la seguridad y la convivencia, por calles y plazas, con comisiones y encargados de diferentes funciones.
- Impulso de procesos y programas piloto de conectividad entre lugares de Custodia comunitaria. Impulso de instrumentos de recompensa de una Custodia de calidad.
- Impulso de Consejos de Barrio de Seguridad Ciudadana.
- Promoción de procesos de integración entre seguridad y justicia comunitaria para un comportamiento cívico y prosocial y la reducción del comportamiento infractor.
- Concreción de protocolos y equipos de colaboración con otras áreas y entidades para la consecución de estos objetivos y de otros objetivos consensuados.
- Implicación activa del ciudadano en el cuidado de sus espacios comunes y públicos

### Operativas (policías de base)

- Proyectos de reducción de las infracciones ambientales (arrojo de basura), centrado en los lugares reincidentes.
- Proyectos de reducción de los problemas de los sinhogar en lugares señalados.
- Proyectos de reducción de ruidos por zonas definidas (edificios, manzanas, plazas, calles).
- Proyectos de reducción de ciertas modalidades de robos violentos a través de acciones comunitarias y de prevención situacional en lugares concretos.
- Promoción de actividades de fortalecimiento comunitario, de comportamiento prosocial y de apoyo mutuo entre vecinos en lugares y zonas más necesitadas.
- Proyecto Mayores Protegidos, para todos los mayores que viven solos.
- Proyecto Espacios Amistosos con los Niños.
- Proyecto de formación de promotores de Consejos y Jurados vecinales.
- Proyectos piloto de Diseño y Custodia Vecinal de espacios públicos.

### **5.1.5.7. Trabajo operativo sobre el territorio**

En nuestro plan de trabajo necesitaremos, como es natural, definir previamente cómo vamos a desplegar a nuestros efectivos y organizar las tareas sobre el territorio. La forma de división del trabajo sobre el terreno puede variar en función de dos coordenadas: (1) Los tipos de funciones de los agentes o unidades, y (2) el nivel de división territorial y temporal del tamaño de las unidades.

#### **5.1.5.7.1 La división de funciones sobre el terreno.**

Sobre un territorio determinado nos encontramos con 4 funciones más habituales del policía: La prevención y promoción de la seguridad; la intervención en crisis; la investigación policial; y el trabajo en el ámbito judicial. También existen otras funciones, como son las de los delitos que van más allá de un territorio local, o el trabajo administrativo o de gestión pura. Realmente todas estas funciones están interrelacionadas, pero puede caber que por diferentes motivos (hay funciones que pertenecen a diferentes cuerpos de policía, la naturaleza de los problemas, del territorio, o de los recursos así lo aconsejan) los mandos o las políticas policiales quieran dividir las funciones en diferentes agentes o unidades. Existe un importante debate sobre hasta qué punto dividir el trabajo o no cuando usamos métodos comunitarios y pro-activos. Existen argumentos a favor de la polivalencia del policía de base: Necesita mantenerse en contacto y en conocimiento de todas las áreas o funciones, rompen con la monotonía de una función, permite no implicarse demasiado en ciertas funciones. En cambio, nuestros estudios internacionales nos indican que el policía comunitario se suele sentir molesto cuando, al estar haciendo avances trabajando con vecinos en un proyecto concreto, tiene que dejarlo para hacer patrullaje o labores de mantenimiento del orden. Esto realmente puede ser debido a que la programación de las acciones en un territorio definido está fragmentada, no articulada. Necesitamos organizar mejor el trabajo. Nosotros proponemos una programación que articule bien el trabajo, incorporando acciones como el patrullaje o la acción con vecinos como proyectos definidos dentro de hojas de ruta claras establecidas por los equipos de policía comunitaria o de barrio (ver más abajo). Así, proponemos:

- Equipos comunitarios de policías de barrio (PCB) (1 Coordinador de Barrio, + 3-4 agentes de barrio por turno) por cada unidad territorial o barrio. Cada agente será responsable de los vecinos, comerciantes, y usuarios de una serie de manzanas, calles y plazas (que vamos a llamar Sector de Barrio), pero el equipo patrullará todo el barrio, en base a una programación bien ordenada, con hojas de ruta de cada agente, e incorporada a una tabla de programación diaria para cada miembro que el Coordinador de Barrio tendrá actualizada continuamente y accesible a través del ordenador o teléfono móvil. Estos equipos podrán abordar los problemas y casos de forma integral, realizando una labor de seguimiento desde antes de la ocurrencia del problema hasta la investigación judicial posterior. Si se decide comenzar con solo un Coordinador o Gestor Comunitario antes de implantar equipos o unidades completas, éste tendrá que tener una relación muy estrecha con el oficial superior y capacidad

para trabajo en equipo con las unidades base que trabajen sobre el terreno que recibirán los casos del Gestor.

- Equipos de Intervención en Crisis o Emergencias (EICEs) (1 coordinador y 4 agentes por Distrito) por cada unidad territorial administrativa siguiente en tamaño). Lo que antiguamente llamamos equipos reactivos o de primera respuesta, aquí proponemos llamarlos de Intervención en Crisis, que pretende adecuarse mejor a la realidad de los problemas que abordan esos equipos, evitando las concepciones reactivas que presuponen siempre ir a la zaga del delito. De esta forma podemos utilizar modelos conocidos y bien contrastados de gestión de crisis, bien sean emergencias individuales, revueltas grupales o colectivas, desastres o catástrofes. La gestión de la crisis nos permite plantear metodología pro-activa basada en estrategias de elaboración del “modelo emergente”, pudiendo preparar a las partes (posibles infractores, víctimas, y comunidad) desde antes, durante, y después de una ocurrencia. También permite utilizar técnicas de prevención secundaria y terciaria bien conocidas desde disciplinas como la psicología social. A los EICEs. se les puede incorporar agentes de PCB en situaciones importantes de crisis.

### **5.1.5.7.2. La división espacio-temporal sobre el terreno.**

*“Una buena evaluación del riesgo en el territorio, un mayor incremento de la solidaridad entre vecino y policía, pueden ser buenas herramientas para reducir la negativa al patrullaje individual y para incrementar la seguridad subjetiva del policía.”*

Gabriel Trejo, Jefe de Policía de Algete, España.

En principio se recomienda que el horario de trabajo del policía comunitario sea o bien completamente flexible o, si no es posible, el habitual de la mayoría de los trabajadores, y en particular de los horarios de los comercios. Esto es imprescindible en los primeros pasos de la implantación de unidades de policía comunitaria. Más adelante, si existen equipos comunitarios 24 horas (es decir, si existen tres turnos de policía comunitaria) podría ser posible prescindir de horarios de comercio, y volver a los horarios tradicionales (mañana, tarde, y noche, con rotaciones en los fines de semana). Si se decide por esta vía, será fundamental el trabajo en equipo no solo entre las unidades comunitarias dentro de cada turno, sino también entre agentes asignados a los mismos lugares de los 3 turnos. En este sentido sería necesario un Coordinador asignado por Barrio y un Gestor (entre los 3 turnos) por Área territorial. En principio no habría muchos problemas ya que si se trata de tres turnos, todos los días los tres responsables de cada Unidad de Barrio se podrían ver en el cambio de turno para intercambiar la información. Pero aún así, entre los Gestores de Áreas y el Coordinador se debería de poder planificar y programar bien el servicio en el territorio y seguir los proyectos para casos concretos.

La división espacial es fundamental en una seguridad ciudadana centrada en el contexto del ciudadano. Debe de organizarse por unidades administrativas formales. Si no existen unidades formales, deberán de repartirse con tamaños más o menos similares y

dividiendo el territorio buscando unidades significativas social, urbanística, o geográficamente. Dependiendo de los recursos humanos disponibles, dividiremos un barrio o distrito por el número de agentes que tengamos disponibles en la Unidad de Policía Comunitaria. Nosotros, de manera orientativa, estamos hablando de 3-4 agentes por barrios de entre 40000 y 60000 habitantes. Eso significa dividir el barrio en Áreas de entre 15000 y 20000 habitantes por agente. Se podría dividir en dos

Áreas para cada dos agentes. Aquí recomendamos asignar 1 agente por Área, pero podrá depender de los criterios de cada ciudad o país. El **Gráfico 5.1.5.7.2** muestra esquemáticamente una estructura tipo con una propuesta de implantación por niveles (más adelante se desarrollan los procedimientos de implantación).

### EL TRABAJO DEL POLICÍA DE BARRIO: ¿SOLO O ACOMPAÑADO?

Tradicionalmente, existen muchas resistencias por parte de los agentes de base a la hora de asignar patrullas unipersonales a unidades territoriales. Hay pros y contras del trabajo en solitario.

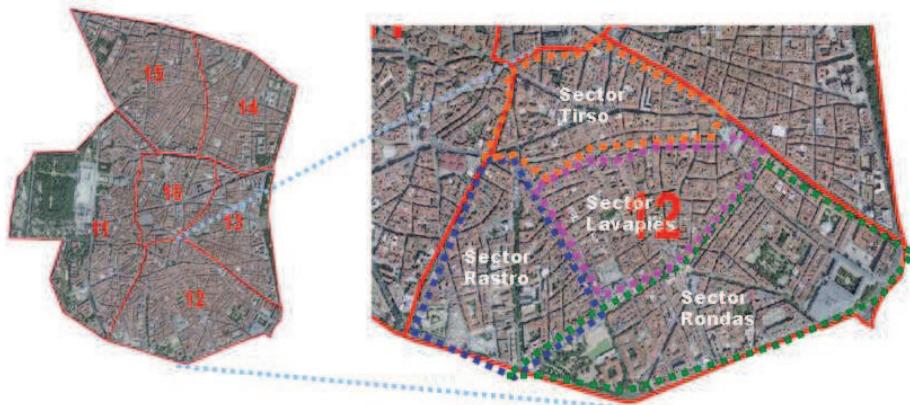
#### Los pros:

- Aprovechas mejor los recursos humanos.
- Los vecinos identifican y conocen mejor a su policía.
- El policía acaba “enganchándose” mejor a su zona.
- El policía toma mejor como suyo y gestiona con más facilidad sus propios proyectos y casos
- El policía no se despista al estar acompañado.
- Hay trabajo con la comunidad que se hace mejor de uno en uno.

#### Los contras:

- Puede tener menos capacidad de respuesta o suponer un mayor riesgo si requiere responder a una situación difícil, imprevista o de crisis.
- Puede tener más dificultades por imponer la autoridad.
- Es más aburrido
- Tendrá que parar la tarea que está haciendo si tiene que acudir a una emergencia o crisis.

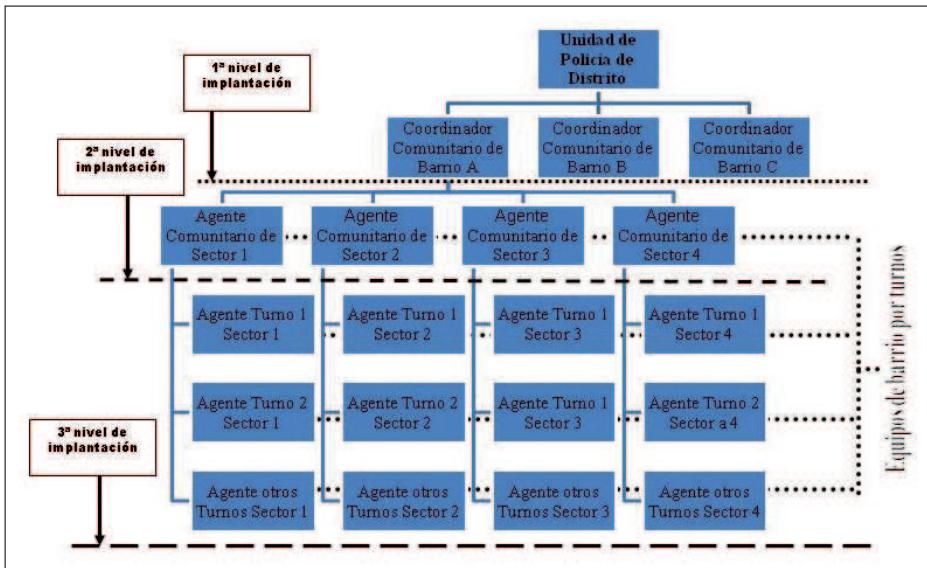
Ante estas contras hay que aducir que el “patrulla” unipersonal no va a estar solo, ya que debe de organizarse en Equipo por barrio, y tendrá todos los días actividades en equipo y actividades en solitario. A lo largo de la jornada de trabajo habrá actividades diversas que requieran un trabajo de dos, tres, o más agentes del Equipo. También, el resto del equipo estará muy cerca y puede personarse rápidamente en el lugar ante una crisis o imprevisto. También existirá un equipo rápido de intervención para las crisis o emergencias. Por otro lado, el policía de barrio nunca va a estar solo, puesto que, lejos de esperar a que suceda un delito, va a trabajar en sus proyectos en continua interacción con vecinos, usuarios, infractores, y otros profesionales. De cualquier manera, si en una ciudad o país el trabajo unipersonal fuese un elemento de suma resistencia, es posible ordenarlo en parejas, con el doble de unidad territorial a su responsabilidad.



### Un ejemplo en la sociedad diversa: El Distrito Centro de Madrid

Con un total de alrededor de 150000 habitantes empadronados y varios cientos de miles de usuarios diarios, el DCM es dividido por el Ayuntamiento en 6 barrios administrativos. De acuerdo a un modelo de organización estructural comunitaria por barrios, tendríamos 6 Equipos de policía comunitaria. Cada Equipo constaría de 1 Coordinador Comunitario, y al menos 3-4 agentes repartidos en cada barrio (si solo hay un turno con horario de comercio).

Cogiendo como ejemplo uno de los barrios (el número 12 en el mapa), Embajadores (el barrio más diverso y denso del DCM), propondríamos una subdivisión en 4 Áreas de Barrio (ver mapa), en el que se asignaría un agente comunitario de barrio por cada unidad.



**Gráfico 5.1.5.7.2.** Ejemplo ilustrativo de lo que puede ser el organigrama de una Unidad Comunitaria de Policía de Barrio, con lo que podría ser su implantación por niveles o fases. En las primeras fases los agentes trabajarían con horarios flexibles o en su defecto en el mismo horario de los comercios. En las últimas cubriría 24 horas, y el “Gestor de Comunitario de seguridad ciudadana del Área también será un “Agente de Turno”.

### ¿UNO, DOS, TRES TURNOS DE AGENTES COMUNITARIOS?

La opción de un solo agente comunitario asignado por área (40 horas a la semana) o por turnos de 2 o normalmente 3 agentes (24 horas al día) varía mucho entre ciudades y países, y debe de ser una decisión reflexionada. En Holanda por ejemplo existe un agente por barrio, que además muchas veces debe de realizar otras funciones. Además de ello, tiene equipos de patrullaje, de emergencia, o investigación, asignados también al barrio. En Berlín hay un solo agente de policía con asignación territorial, responsable de pequeños sectores de alrededor de 3000 vecinos, con un horario completamente flexible, aunque debe de “fichar” con una tarjeta con banda magnética. En cada Estación de Policía de Berlín (de amplia extensión) solo este agente tiene asignaciones territoriales. Esto lo logran con una gran planificación del trabajo tanto de los policías comunitarios (que deben de presentar su programa de trabajo semanal a su jefe la semana anterior) como del resto de las funciones, como las patrullas, que realizan su trabajo desde enfoques muy proactivos y en base a acciones con objetivos claros previamente programados. Este modelo les ahorra grandes cantidades de recursos humanos, pero requiere de una gran capacidad de planificación. Si no es así, los mandos se pueden encontrar con la tentación o la necesidad de volver al modelo antiguo de desplegar grandes cantidades de policía de patrullaje

y respuesta en horarios y lugares de mayor riesgo, y al final el policía comunitario se acaba convirtiendo en un añadido prescindible en momentos de crisis.

La mayoría de los modelos actuales (en países como Estados Unidos, Inglaterra, Brasil, Japón...) tienden a buscar que todos los agentes de base de la policía tengan una filosofía de trabajo comunitaria, los tres turnos. Una ventaja es que se podrá trabajar de forma completa todos los problemas, y en particular aquellos que surgen en horas de mayor riesgo (noches y fines de semana). Una desventaja o riesgo es que usando una gran cantidad de recurso humano, éste acabe descoordinándose y se diluya el esfuerzo y los resultados. Otro riesgo es que los vecinos y usuarios no tengan claro quién es el policía de su barrio. Si el mando policial opta por equipos 24 horas, aquí se propone que pueda hacerse de forma gradual, empezando por 1 solo turno y analizando la adecuación de los tres turnos 24 horas al día. Esta decisión debe de basarse no solo en criterios de eficacia y satisfacción de los vecinos y usuarios, sino también de eficiencia en los recursos humanos. El despliegue de agentes por pequeños sectores en 3 turnos debe de suponer la viabilidad de una importante reducción en el número de los efectivos especializados de patrullaje, vigilancia, y respuesta rápida o emergencias. Hay que tener en cuenta que estos agentes comunitarios tienen una función “generalista” por lo que deberán de cubrir de forma amplia estas funciones, desde enfoques proactivos y planificados. Los agentes de cada sector se constituirán en equipo con uno de ellos como principal coordinador o gestor, que será la cara más visible para los vecinos.

### **5.1.5.7.3. La programación del trabajo sobre el terreno**

Con una información inicial ya amplia, y con las líneas estratégicas y tácticas ya definidas desde el estudio previo, podemos desarrollar la programación de nuestro trabajo. Las acciones a incluir en esta programación las podremos agrupar en dos tipos:

(1) **Actividades centradas en la comunidad.** Aquí incluimos aquellas acciones que tienen como objetivo conocer y dar un servicio al conjunto de los ciudadanos de nuestro territorio. Al comienzo esta tarea se centrará sobre todo en la recogida de una información completa, exhaustiva y metódica. De nuevo, una información sobre características de seguridad ciudadana en todos los hogares es un trabajo fundamental a incluir dentro del censo habitual o bien de forma extraordinaria a considerar para contratar a una empresa de estudios sociales. Si no hay recurso para ello, el agente de policía comunitaria tendrá que considerar hacerlo por sí mismo. Para ello contará con un cuestionario. Es posible reducir el tamaño de este trabajo ingente si el Ayuntamiento ya cuenta con las direcciones de correos electrónicos de los vecinos, o tienen medios para invitarlos a que respondan por Internet o a través de un Portal del Ciudadano confidencial, poniendo el cuestionario a su disposición, por lo que ya no requerirá de una visita a muchos de ellos. De cualquier forma, las visitas son fundamentales no solo para conocer directamente la propia realidad de los vecinos. También para darse a conocer,

conseguir ponerse cara unos a otros, familiarizarse con el lugar y las personas, conocer cómo llegar a ellas, ofrecer un trabajo humano y cercano, dar a conocer los servicios, y poder ofrecer información sobre seguridad ciudadana que pueda ser de interés para el vecino, poder establecer una relación inicial presencial que permita después darle continuidad por medios virtuales (evitando comunicaciones virtuales en las que nunca ha habido un encuentro personal). Las visitas vecinales no deben de entenderse como una tarea ardua o imposible, sino un trabajo agradable y satisfactorio que debe de hacerse sin prisas y combinado con otras actividades.

(2) **Actividades centradas en los problemas.** La selección de los problemas vendrá inicialmente dado por el estudio inicial, de las líneas estratégicas y tácticas, y de las crisis y emergencias en seguridad existentes en cada momento. Todo problema requiere de la elaboración de un proyecto de intervención. Mientras que los problemas en que centrarse podrán ser decididos tanto por los mandos como de forma conjunta con los agentes de otras áreas sectoriales que les puede añadir esos problemas, la elaboración del proyecto de intervención será responsabilidad del agente de policía comunitaria encargado de ese sector.

Todo proyecto puede ser formulado con las siguientes secciones:

- (1) Problemática a abordar (análisis de necesidades, gravedad y amplitud de los problemas, razones por las que no se soluciona la problemática, razones por las que necesitamos abordarlos)
- (2) Fundamentos conceptuales (teorías que expliquen los factores que afectan al problema)
- (3) Fundamentos prácticos (buenas prácticas de éxito a nivel internacional que traten el problema y los factores que lo afectan)
- (4) Fundamentos del modelo de intervención (teoría propia sobre los principales factores que afectan a la problemática, priorización de necesidades y problemas a abordar en base a su relevancia y a las oportunidades que tenemos de abordarlas)
- (5) Objetivos (general y específicos)
- (6) Metodología y procedimiento (área geográfica, número de usuarios, colectivos y comunidades en las que nos centraremos, estructura de acciones, procedimiento de recogida de información, calendario de actividades, recursos disponibles y necesarios...)
- (7) Resultados previstos
- (8) Evaluación y seguimiento
- (9) Referencias y bibliografía utilizada
- (10) Anexos (materiales, mapas, instrumentos a utilizar)

### Preparación del trabajo sobre el terreno

La combinación de un trabajo general con la comunidad con un trabajo por proyectos individuales, del equipo, de aquellos requeridos por los mandos superiores, o en conjunto con otras áreas o instituciones debe de incluirse en una programación semanal y mensual con una hoja de ruta diaria. Es importante que esta programación sea remitida al mando inmediato directo antes de realizar el trabajo sobre el terreno, y en formato más reducido al resto de equipo comunitario del barrio. El agente comunitario deberá de preparar las diferentes visitas acordando previamente con los usuarios a visitar sobre hora y razones de la visita.

Materiales. Antes de salir, el agente comunitario debe de llevar consigo en papel una tabla con la hoja de ruta y un medio para recoger la información. Hoy en día el agente debería de llevar consigo un ordenador portátil o tableta donde pueda llevar esta tabla y recoger la información obtenida. Sería más óptimo si a través del medio informático pudiese ya incorporar temporalmente la información en la Base de Datos general. Algunos agentes pueden también encontrar útil llevar, además del ordenador, una libreta en la que recoger anotaciones, para luego ordenarlas y desarrollarlas a la hora de incorporarla a la Base de Datos. Otro elemento básico a llevar es un teléfono móvil con un número que pueda ofrecer a todo vecino. Finalmente debería de incluir un folleto informativo sobre las funciones del agente comunitario y forma de localizarle. No es necesario el automóvil o bicicleta, pero puede ser útil en algunos casos, dependiendo de la forma y zona geográfica de la comunidad local.

#### 5.1.5.7.4. Trabajando sobre el terreno

Ante la presentación de las nuevas tareas de un policía comunitario, típicamente una primera reacción del policía acostumbrado a los métodos reactivos será la de “¿pero tengo tiempo para todo esto?”. Ante esta respuesta, el Jefe de la Policía de Tulsa pidió a sus agentes que contaran el tiempo que destinan cuando no están en ninguna misión, simplemente esperando a que suceda una incidencia o de patrullaje de rutina, y que pensaran qué harían si pudiesen organizar ese tiempo por si mismos (Trojanowicz y Bucqueroux, 1998).

El policía comunitario debe de salir a su sector con las tareas bien preparadas y programadas, tanto en las tareas generales comunitarias como sobre los proyectos propios y compartidos con el Equipo, con la Unidad general del barrio y del Distrito, y de forma horizontal con otros agentes comunitarios de diferentes áreas sectoriales (otros cuerpos de seguridad pública y privada, salud, educación, servicios sociales, cultura, ocio, medio ambiente, urbanismo...). En el trabajo sobre su sector, es importante que tenga en cuenta una serie de pautas como:

- Debe de tener siempre una tarea en cada momento, pero programada de tal forma que permita cierta flexibilidad por si surge algún requerimiento de urgencia.
- Debe de tener claro que una de sus labores generales es conocer y darse a conocer. Debe de pasar del tradicional “ver sin ser vistos”, al “conocer y ser conocidos”. Deben de conocer bien en la medida que pueda a las personas y a sus condiciones”

- Debe de ser capaz de usar habilidades sociales para poder llegar a todos con facilidad, pudiendo tener conversaciones en la calle o en edificios con vecinos y usuarios de forma espontánea y voluntaria para todos.
- Debe de saber transmitir sus funciones a los ciudadanos, y un concepto de seguridad ciudadana que implique a todos.
- Debe de saber transmitir pautas de prevención y participación ciudadana. Es bueno que tenga a mano información escrita sobre cuáles son las tareas del ciudadano y cuándo debe de requerir de los servicios del profesional.
- Es muy importante la capacidad de retención de nombres de vecinos y usuarios, y presentarse a las personas como el policía encargado de esa área. Debe de ser capaz de saludar a la gente por su nombre, preocupándose por su situación.
- Debe interesarse por los problemas del entorno social de apoyo de las personas del barrio, de sus familiares y amigos, y mantener registro de lo que pueda suponer un riesgo en la seguridad de este entorno y de sus redes sociales. Debe de tomar nota de estas redes sociales, ya que a la larga querrá tener un mapa completo de las redes sociales en el barrio.
- Debe de entender que todos los ciudadanos son sus usuarios, incluidos infractores o grupos en riesgo de infracción, e incluidos aquellos que no gustan de la policía. La policía deberá de trabajar generando confianza con todos y respeto mutuo.
- La cercanía y empatía profesional del policía sobre los ciudadanos no debe de confundirse con una relación personal. La vida íntima y los intereses personales deben de quedar fuera de la relación profesional con los vecinos y ciudadanos.
- El conocimiento profundo de los individuos y grupos de riesgo y de los infractores facilitará que el policía pueda tratar con ellos de forma preventiva y conseguir sacarlos de los lugares donde mantienen una conducta antisocial y engancharlos hacia otros lugares y servicios más constructivos.
- Los proyectos sobre los que el policía comunitario trabaja se centrarán en situaciones y contextos socio-espaciales que visitará, y en donde establecerá contacto y seguimiento de las personas implicadas con la situación.
- Es básico llegar a establecer una relación de confianza sobre todo con aquellas personas más vulnerables o en riesgo de victimización o de infracción, dejándose conocer y mostrando un conocimiento profundo del entorno y redes sociales de esas personas. Si la persona es nueva debe de presentarse y reconocerle como persona nueva en el lugar.
- Una táctica básica es saber identificar y transmitir a las personas su riqueza de cualidades, valores de seguridad y convivencia, atributos, características de pertenencia a sus diferentes grupos, valores de su entorno social, sobre todo en relación al apoyo y protección que pueden ofrecer a la persona en seguridad y convivencia. La riqueza y diversidad de características sociales de cada persona son un recurso muy potente de prevención de victimización y de infracción.

- Es fundamental llegar a la persona. Para ello nunca se le debe de tratar como miembro de un grupo, colectivo, o categoría social, sino como persona única gracias a su especial confluencia de características sociales e individuales. Es básico reconocerle estos valores.
- Es fundamental ser riguroso en evitar observaciones preconcebidas o transmitir juicios previos sobre la persona en base a su adscripción a un grupo o categoría social. Hay que ser estricto en no caer en sesgos y afirmaciones discriminatorias basadas en inferencias parciales inductivas (basados en varios atributos inferimos una característica personal) o deductivas (basados en una característica personal inferimos ciertos atributos sobre esa persona). Todas estas inferencias generan barreras y desconfianza no solo entre el policía y la persona, sino que son la base de muchos de los conflictos y agresiones entre personas en el barrio. Debemos de promover y transmitir una relación de convivencia y protección mutua con el ejemplo.
- Como regla de oro que evita caer en comentarios discriminatorios es realizar las valoraciones y juicios solo sobre el comportamiento de las personas evitándolo sobre características de las personas (es mejor decir, “Te estás comportando de forma inaceptable”, que “No seas violento”). La persona receptora de esos comentarios puede entender que criticar su comportamiento no supone necesariamente una crítica a su persona. No se está pidiendo a la persona que sea otra persona. Además, el comportamiento se puede cambiar, la persona es más difícil.
- Es también básico solicitar medios de contacto a las personas con las que se comunica. En particular, la colección de correos electrónicos es importante. Al mismo tiempo hay que animar al vecino a participar en el sitio web y, en caso de que haya, se le puede ya otorgar unas claves para acceder a su sitio en el Portal del Ciudadano.
- Una táctica poderosa es poder informar al ciudadano sobre próximas actividades relacionadas con la seguridad y la convivencia social. Es básico promover continuamente la participación ciudadana. Por ello, el policía debiera de poder proponer al vecino su participación en actividades que respondan a sus motivaciones. La existencia de Consejos Vecinales, con diferentes comisiones y actividades, siempre ayuda a todo ello.
- El policía debe continuamente de buscar a aquellas personas más necesitadas, vulnerables, en riesgo, o invisibilizadas, para poder llegar a ellas e incorporarlas a los servicios. Por ello debe de indagar zonas y espacios menos visibles.
- El policía debe de procurar con habilidades de comunicación, la relación y participación voluntaria de los ciudadanos, evitando lo más posible forzar a las personas para que colaboren.
- El policía comunitario debe de indagar e investigar continuamente sobre el terreno aquellos elementos o indicadores informales positivos y negativos, ausentes y presentes, de seguridad ciudadana y convivencia en el barrio o comunidad local. La investigación y recogida de información debe de basarse en un método y proyecto científico establecido previamente con un diseño de trabajo.

- El policía comunitario prestará atención a todos aquellos elementos que indiquen degradación o riesgo socio-espacial, y debe de encargarse de que los servicios pertinentes resuelvan el problema. Deberá de realizar un seguimiento de la derivación.
- El policía comunitario estudiará continuamente los recursos formales e informales presentes o potenciales en la comunidad. Estudiará las limitaciones de estos recursos, impulsando soluciones para un mejor aprovechamiento de estos recursos.
- El policía comunitario impulsará, solicitará, y contribuirá a organizar reuniones horizontales con diferentes áreas sectoriales para la soluciones a problemas dentro de proyectos concretos, y a establecer equipos inter-sectoriales para abordar de forma general las necesidades y recursos del territorio (como un todo) desde enfoques comunitarios. En este sentido, el policía comunitario promoverá de forma vertical y horizontal la asignación, presencia, y trabajo conjunto sobre el terreno de agentes comunitarios de otras áreas como salud, educación, medio ambiente, urbanismo, economía y trabajo, vivienda, renta...
- El agente comunitario de policía procurará conciliar un trato personalizado con los ciudadanos y una gestión eficiente del tiempo. Muchas veces, cuando diferentes usuarios requieran repetitivamente de sus servicios sin fundamento, o con otras razones como la soledad o problemas psicológicos personales, el agente deberá de derivar la atención a otros servicios sociales, psicológicos o de salud, de tal manera que pueda centrar su tiempo de forma más eficaz. Una táctica podrá ser crear servicios de voluntarios o paraprofesionales para casos que no suponen una clara dedicación del policía o que suponen una mayor eficacia trabajados por personas no profesionales en seguridad ciudadana. Otra táctica está relacionada con la disponibilidad de sistemas compartidos de procesamiento de la información entre agentes y departamentos de la policía, para no duplicar el trabajo.

Al final de cada día, semana, y mes, el policía comunitario deberá de ordenar la información e incorporarla al banco de datos, desde métodos científicos, partiendo de un proyecto de investigación, recogida y procesamiento de información diseñado previamente.

El agente comunitario de policía, a través del trabajo relacional con los vecinos en su patrullaje a pie o en sus diferentes visitas, reuniones, o conversaciones, debe de transmitir una presencia de confianza. Confianza de que es capaz de entender los problemas del vecino y contribuir a solucionarlos desde la seguridad y la justicia. Para ello, los vecinos deben de percibir que el agente está ahí, es asequible, se le puede contactar con facilidad, es conocido y reconocido por su nombre y los vecinos saben que les conoce y conoce sus problemas. La presencia no significa presencia física y visible todo el tiempo. La presencia física debe de existir, pero es más importante la generación de una “presencia sentida”, en base a la confianza, la asequibilidad, la comprensión de los problemas de cada uno, y la capacidad para resolverlos. Cuando un vecino siente que hay un agente presente y contactable, por lo general reduce sus ansiedades y reduce sus requerimientos hacia la policía.

### Pautas psicológicas del trabajo sobre el terreno

El agente de policía de base trabaja y se relaciona continuamente con personas en sus lugares y uno de sus objetivos es prevenir que no ocurran ciertas conductas o contribuir a que cambien. En este sentido comparten objetivos con el psicólogo. Aunque el agente no precisa llegar a ser un especialista del comportamiento humano, sí que debe de tener una buena cultura amplia y general psicológica y contar con ciertas pautas psicológicas de trabajo. Esto es especialmente importante para unos agentes de seguridad ciudadana que deben de tratar temas tan difíciles y delicados como la agresión, el abuso, la violencia, el miedo, el odio, la indefensión, el engaño...

Existen ciertos conceptos culturales de la psicología muy reducidos. Hay veces que decimos que trabajamos “con mucha psicología”, y lo que realmente queremos decir es que utilizamos la intuición más o menos acertadamente, que “sabemos lo que piensa” otra persona. En cambio, esto tiene cierto peligro, porque podemos caer en subjetivismos en los que se cuelan actitudes y sesgos discriminatorios en nuestros juicios y conclusiones sobre los comportamientos de las personas y sus intenciones. Decir que sabemos cómo cómo piensa otra persona es como pretender entender cómo funciona un ordenador mirando a la pantalla. Por eso necesitamos una psicología que estudie científicamente los procesos que originan o influyen en nuestro comportamiento (percepción, emociones, sentimientos, afectos, pensamiento y razonamiento,, motivación, inteligencia, influencia del entorno social...).

La seguridad ciudadana como proceso psicosocial. La seguridad ciudadana, comparada con otros tipos de seguridad, es intrínsecamente psicosocial, al abordar los factores de peligro y protección que emergen de las relaciones entre ciudadanos. La percepción de seguridad o inseguridad no se puede separar de la seguridad como un proceso psicosocial. Es un componente de un círculo del proceso psicosocial. Desde que existe un cambio en nuestro entorno, lo procesamos, y respondemos ante él, cambiándolo de nuevo. La percepción de seguridad tanto del ciudadano como del profesional puede resultar en una respuesta adecuada o inadecuada. Será adecuada cuando la respuesta mejora la seguridad e inadecuada cuando la perjudica. La respuesta adecuada responde a procesamiento psicológico ajustado a la realidad y promueve respuestas de fortalecimiento de la seguridad en su entorno y de reducción de la inseguridad. En cambio será inadecuada si se basa en un procesamiento psicológico de la información errónea por parte de alguno de los factores de ese procesamiento y una respuesta psicosocial no ajustada al cambio en el entorno, como:

- Percepción física, cognitiva, y emocional de la seguridad del entorno distorsionadas
- Contrastación con experiencia pasada no ajustada e información errónea.
- Inferencias y atribución a concepciones y teorías implícitas preconcebidas basadas en prejuicios o estereotipos.
- Razonamiento distorsionado cognitivo y emocional sobre ese cambio.

- Procesamiento de la información con un bajo nivel de conciencia.
- Características y situación personal no muy adaptable al cambio de situación.
- Objetivos e intereses personales poco constructivos.
- Pocas habilidades cognitivas, emocionales, o sociales.
- Dificultades físicas, cognitivas, emocionales, comportamentales, o sociales de activación de recursos formales e informales.

Para mantener un enfoque científico y riguroso en nuestro trabajo, debemos de tener presentes estos procesos y elementos psicosociales desde planteamientos objetivos y rigurosos. Debemos de mantener ciertos criterios y pautas tanto de los procesos psicológicos y psicosociales de las personas y grupos en sus entornos, como nuestros propios procesos, limitaciones, distorsiones, y sesgos psicológicos en el razonamiento y valoración del comportamiento de una persona. Pautas psicológicas a incluir en nuestro trabajo sobre el terreno deberán:

- Intentar comprender lo que una persona hace, piensa o siente y así saber cómo ayudarle a mejorar.
- Entender que una persona no necesariamente entiende perfectamente por qué hace, piensa o siente lo que hace.
- Reconocer que nosotros mismos no entendemos a veces bien nuestras reacciones a algo que nos gusta o que no nos gusta.
- Intentar entender una conducta infractora mejor que el propio infractor.
- Intentar predecir y anticipar un comportamiento a través del conocimiento y la intervención sobre los factores externos e internos que lo generan o afectan.
- Poder actuar con un infractor sin tener que esperar a pillar al infractor “in fraganti” y con todas las pruebas, pero al mismo tiempo sin acusarle o criminalizarle. Poder actuar preventivamente sin etiquetar al infractor en base a su conducta.
- Ser enérgico y firme con la infracción.
- Saber llegar y reconocer a la persona desde la empatía, diferenciándola de su comportamiento, y permitir así el cambio.
- Actuar sobre el infractor desde el respeto a sus derechos como persona como herramienta básica del trabajo y del cambio.
- Trasladar al infractor o víctima la autonomía (libertada para decidir y responsabilidad sobre ello) sobre sus decisiones de la forma adecuada a sus circunstancias.
- Potenciar los valores de la persona para superar sus problemas.
- Entender que nadie, ni infractores ni víctimas ni nosotros, estamos libres de preconcepciones, prejuicios, y razonamientos sesgados.
- Entender que no tenemos la verdad absoluta ni soluciones para todo.
- Entender que nuestro razonamiento es limitado y no puede solucionarlo todo.

- Autoconocimiento básico: Saber identificar nuestros preconceptos, actitudes, y prejuicios erróneos y distorsionados sobre atributos y categorías sociales propias y ajena y actuar en consecuencia. Saber identificar nuestras actitudes y comportamientos discriminatorios hacia otras categorías sociales.
- Poder llegar a la persona que hay en todo infractor, víctima, o ciudadano, como herramienta básica de una atención centrada en las necesidades y recursos de cada uno como medio más eficaz y eficiente para lograr mejorar la seguridad de todos.

Qué NO es “tener psicología”:

“Tener psicología” no es permitir el comportamiento inaceptable o incívico.

- Ser más comprensivo con la persona no significa ser más benevolente.
- “Tener psicología” no es pretender conocer mejor a la persona que ella misma.
- No es pretender saberlo todo, entender a una persona totalmente, o saber “a ciencia cierta” qué o cómo piensa o siente la persona, qué es lo mejor para ella, o cómo solucionar sus problemas.
- No es manipular o hacer dependiente al otro con o sin su consentimiento.
- No es etiquetar a la persona en base a su comportamiento.
- Identificar comportamiento o factores de riesgo en el comportamiento de una persona no significa criminalizar o señalarlo como posible futuro infractor, sino saber apoyar y ayudarle a él y a su entorno desde una comunicación y relación profesional adecuada.

Estas pautas son solo orientativas. Hay que animar siempre al agente de policía a que profundice, se enriquezca y trabaje continuamente usando enfoques científicos y rigurosos desde el conocimiento de la psicología, a través del aprendizaje académico y bibliográfico de calidad científica, de generación de hipótesis de trabajo y de contrastación en base a su experiencia. El desarrollo del comportamiento infractor depende de círculos viciosos o espirales en las relaciones entre factores psico-socio-espaciales, que al irse integrando, generan el delito. Un método psico-socio-territorial consiste en identificar esos factores y sus relaciones, interrumpir esas relaciones, descomponiendo y aislado sus factores, y por ello deshaciendo el problema antes de que se desarrolle.

El policía día a día trata con problemas relacionados con comportamientos antisociales, o agresivos de las personas y las consecuencias en sus entornos sociales. Muchas veces llega cuando ya se ha desarrollando una relación entre personas (de misma familia o vecinos) enquistada y muy difícil, en la que suelen ser varios los que se encuentran en situación difícil y delicada psicológicamente. El policía muchas veces tiene que lidiar con posibles infractores o víctimas que no llegan a tener una enfermedad mental, pero que muestran una gran dificultad de trato y se hace enormemente complicado conseguir abordarlos para que cambien su comportamiento o desistan de sus intenciones. Es importante entender que muchos de los diagnósticos psicopatológicos se dan en diferentes

gradientes (sin llegar a ser trastornos) en una proporción significativa de la sociedad, y en una proporción aún mayor en los casos que la policía se encuentra. El policía de base, por su tipo de trabajo, se encuentran casi todos los días personas que pueden mostrar en bajo grado rasgos relacionados con una larga lista de desordenes (diagnosticados en personas en procesos judiciales, Otín, 2010; Tiffon, 2008) de tipo psicopático, histriónico, sádico, autodestructivo, antisocial, depresivo, de personalidad dependiente (de sustancias, hábitos, o personas), ansiosa, de inestabilidad emocional, narcisista, paranoide, obsesivo, compulsivo, maníaco, histérico, evitativo, acomplejado, impulsivo, parafílicos, ludópata, fóbico... Es por ello que el policía debería de tener a su alcance psicólogos sociales que les asesoren y orienten sobre cómo abordar casos difíciles pero sin necesariamente una enfermedad psiquiátrica clara. Incluso en caso de enfermo mental, el policía deberá saber cómo tratarlo. Abordar bien estos casos supondrá una gran mejora no solo en términos de eficacia policía, también en eficiencia (ya que podrán resolver el problema antes sin tener que ser requeridos múltiples veces por los mismos vecinos). En algunos lugares de EEUU, existen en la policía equipos de intervención en crisis especializados en tratar a personas con enfermedad o trastorno mental, y que son llamados cuando cualquier agente se encuentra en un caso de muy difícil trato o posible trastorno mental (Katz y Bonham, 2003). El asesoramiento o uso directo de psicólogos expertos en psicología policial puede también ser muy útil en estos casos. También con la necesidad de abordar adecuadamente estos casos, en EEUU han proliferado los Juzgados de Salud Mental (Mental Health Courts).

Ver Anexo 5.1.5.7.4 para pautas psicológicas al tratar con personas difíciles, en situaciones psicológicas difíciles, o en momentos de crisis.

#### **5.1.5.8. Evaluación y seguimiento**

*“A sociedade civil ocupa um papel importantíssimo quando exerce o controle social da atividade policial. A polícia, que tem legalmente o dever do uso da força e das armas, necessita de um olhar controlador pela sociedade.” (“La sociedad civil ocupa un papel importantísimo cuando ejerce el control social de la actividad policial. La policía, que tienen legalmente el deber del uso de la fuerza y las armas, necesita de una mirada contradora por la sociedad”)* Carolina Ricardo, Sou da Paz, São Paulo, Brasil.

Ya hemos mencionado más arriba las grandes limitaciones de los métodos tradicionales de evaluación de la labor de la policía basados en número de denuncias o de crímenes resueltos. Es fundamental que utilicemos una evaluación científica. Al igual que la recogida de información, debe de ser diseñada con un proyecto específico de investigación. Este proyecto debe de usar métodos científicos que permitan contrastar las hipótesis de trabajo y formular nuevas hipótesis que enriquezcan nuestra teoría explicativa sobre la seguridad ciudadana del territorio y sobre las formas de intervenir sobre ella. Ello nos dará una información sobre cómo lo estamos haciendo, y permitirá afinar en los factores clave

de las problemáticas y las relaciones clave entre ellos, en los recursos formales e informales, y en los indicadores de evaluación de los servicios. Nos permitirá una programación y gestión objetiva de nuestro trabajo basada en la evidencia, lo que supondrá una mejora continua de la eficacia y eficiencia policial. Además, nos permitirá justificar mejor nuestras actuaciones, y prevenir prácticas sesgadas y parciales, que puedan ser interpretadas como arbitrarias o discriminatorias. Como documento de reflexión para prevenir la discriminación en el trabajo, recomendamos las *Directrices Internacionales sobre Prácticas No Discriminatorias* (disponible en Gendarillas, 2011, y en el sitio de internet del Programa Comunitario de Seguridad Ciudadana).

Plant y Scott (2009) recomiendan a los gestores políticos que incidan en una evaluación del trabajo y de los servicios de policía como un todo, incluyendo en ello los aspectos organizacionales y los individuales de desempeño. La evaluación de nuestro trabajo debe de ser multinivel, incluyendo información sobre nuestros proyectos y desempeños, que incluya autoevaluación y evaluación procedente de nuestro mando inmediato, compañeros de trabajo, y ciudadanos. La evaluación debe de ser continua y transversal, procurando que esté imbricada con el resto de los proyectos, en particular de aquellos que tienen que ver con la investigación, recogida de información, participación ciudadana, y colaboración con otras áreas sectoriales e instituciones.

Métodos de evaluación. El policía comunitario, en su relación con los ciudadanos, estará continuamente evaluando la situación de seguridad del barrio y de la eficacia de los servicios de seguridad ciudadana, ya que lo necesita para poder llegar al ciudadano y proveer de los servicios adecuados. También, al final de cada día, semana, y mes, el policía comunitario deberá de procesar la información evaluativa e incorporarla a su banco de datos. La mayoría de la información recogida durante la jornada puede ser aprovechada para usos evaluativos. Los métodos de evaluación no tienen que ser muy diferentes a los utilizados habitualmente por las organizaciones lucrativas o no lucrativas, públicas o privadas, de otros tipos. En este sentido es recomendable utilizar procedimientos de valoración del desempeño de 360º de todos los niveles de la organización policial, incluyendo la evaluación de los usuarios (la ciudadanía). Fisher-Steward (2007) recomienda el uso habitual tanto del policía de base como de los mandos y planificadores de métodos multinivel que nos permitan obtener una visión integral, completa, rigurosa, objetiva, y científica. Podemos incluir técnicas como el benchmarking (comparativa con servicios de la policía en otro lugares y con buenas prácticas usando los mismos indicadores), las encuestas de victimización y de satisfacción ciudadana, las entrevistas individuales y grupales, la observación, el análisis geoespacial y temporal de las dinámicas de seguridad ciudadana, junto a las medidas de ejecución y desempeño. Los métodos de evaluación realmente deben de estar integrados en la planificación general y alineados con los objetivos del trabajo. Debemos de incluir información comparativa y acciones o grupos “control” (aquellos casos con las mismas características que no han pasado por la misma acción). Por ejemplo, McMahon y Kraus (2005) señalan que mucha información extraída de las evaluaciones sobre el sesgo discriminatorio (“racial profiling”) en controles

policiales en EEUU es parcial y sesgada, por no incluir información comparativa. Por ello, sugieren que en la medición se registre información como: porcentajes de los diversos grupos o perfiles sociales (por origen, perfil étnico, edad, género, apariencia...) de la población general en el lugar y tiempo del control; proporción de cada perfil social entre los infractores identificados en el control. Podremos identificar discriminación policial en la medida en que el porcentaje de identificados de un perfil social definido es mayor que la proporción de infractores y la proporción en la población general en ese lugar y tiempo determinado.

En muchos casos puede ser recomendable contar con expertos internos o externos en investigación evaluativa en los proyectos de evaluación y auditoría interna y externa de la policía. Es prácticamente imprescindible contar con sistemas de evaluación internos y externos, incluyendo los sistemas más actuales y las buenas prácticas internacionales de auditoría social e interna. El Foro Europeo para la Seguridad Urbana (FESU, 2007) tiene publicada en varios idiomas una guía de prácticas internacionales en auditoría social de la seguridad ciudadana. Para procesos de participación ciudadana en la evaluación y fiscalización de las políticas, gestión, y acciones de los servicios de seguridad ciudadana, podemos también utilizar los métodos de “controladuría social”, prácticas de participación ciudadana en la evaluación de las administraciones públicas de gran éxito en varios países de América Latina (p.ej., Sheimbaum y Lavialle, 2002). En el ámbito de la prevención, está también disponible una guía de la UNODC co factores y criterios que hay que tener en cuenta para definir los indicadores, desde enfoques multicausales, integrales, e inclusivos (UNODC y UN-Habitat, 2009).

Indicadores de evaluación. El diseño de evaluación debe de incluir indicadores de:

- (1) Planificación de nuestro trabajo. Incluiremos especialmente indicadores sobre objetivos generales relacionados con la finalidad de nuestro trabajo;
- (2) Proceso de ejecución de lo planificado y gestión de la ejecución. Incluiremos indicadores sobre objetivos específicos de eficacia y eficiencia en la gestión de nuestro trabajo;
- (3) Resultados de nuestro trabajo e impacto en la cantidad y calidad de la seguridad ciudadana en nuestro territorio. Sobre los resultados e impacto de nuestro trabajo y estado de la seguridad ciudadana, prestaremos especial atención a las relaciones clave entre los factores que hemos incluido en nuestra teoría sobre los problemas de seguridad ciudadana. Pero también debemos de incluir otros factores, para poder contrastar nuestra teoría con otras posibles. Esto nos permitirá mejorar, afinar, y enriquecer nuestro diagnóstico y trabajo. Las Tablas F+ y F- (en Anexos) incluyen listados orientativos sobre posibles factores positivos y negativos. Hay que recordar la gran importancia de incluir indicadores de factores positivos de seguridad ciudadana tanto como negativos de inseguridad. Los factores positivos no son tan comunes de tener en cuenta, pero son fundamentales y de gran valor informativo. Los procesos de establecimiento y medición de los indicadores pueden utilizar y ser incorporados a los métodos de participación ciudadana, buscando su implicación en la mejora de estos indicadores. Esto facilita también la incorporación de factores positivos. De hecho, podemos crear indicadores consensuados de

seguridad, convirtiendo nuestro proyecto de investigación evaluativa en una herramienta de promoción de la seguridad ciudadana como motor de convivencia y calidad de vida. Por ejemplo, la recuperación de una fuente o de unos servicios públicos, pactada con vecinos y usuarios en la que incluye su participación en la promoción de un uso cívico de ellos puede conllevar también la definición y mecanismos de evaluación consensuados de unos indicadores de la calidad de esa fuente o de esos servicios.

Gestión de la transparencia. La evaluación sirve para y debe de basarse en la transparencia hacia todas las partes interesadas: Mandos, agentes del mismo nivel, y ciudadanos. Una evaluación desde métodos científicos permitirá transmitir una información de calidad, rigurosa, válida, y fiable a todas las partes. Esto será un elemento de generación de confianza con los ciudadanos que mejore el ajuste entre su percepción y el estado de la seguridad de su lugar, y la participación en el intercambio de información. La transparencia supone transmitir el éxito o fracaso de nuestro trabajo. Esto nunca es fácil si estamos lejos de haber logrado los objetivos que nos proponíamos en un principio, especialmente si estamos implantando una nueva metodología en la que creemos. Trojanowicz y Bucqueroux (1998) encuentran que si hemos planificado y elaborado bien nuestra intervención y nuestras acciones, siempre será mejor mostrar los resultados de nuestro trabajo aunque hayamos fallado que no mostrar nada. UN-Habitat (Transparency International y UN-Habitat, 2004) ha elaborado un manual de técnicas e instrumentos para promover la transparencia en la gobernanza de las administraciones locales.

El seguimiento está íntimamente relacionado con la evaluación, pero debe de definirse e incorporarse también como un proyecto propio. Una labor clave y muy distintiva del agente comunitario es el seguimiento posterior de las diferentes actuaciones en materia de seguridad ciudadana. En este caso es más importante un seguimiento que asegure que los problemas están resueltos y que permita mejorar las actuaciones para que así sea, más que la mera evaluación del impacto de los resultados a medio y largo plazo. El proyecto de seguimiento debe de implicar a las diferentes partes (profesionales de otras áreas, ciudadanos, comunidad).

Existen sistemas internacionales de certificación de la calidad de gestión, como el ISO 9001:2008, que facilitan guías completas de procesos de evaluación y seguimiento, y que son buenas opciones para acreditar y divulgar la calidad de servicios de policía comunitaria, de barrio, o de proximidad. Esto nos va a servir también para promover y consolidar las buenas prácticas logradas.

**Extractos de International Guidelines for Non Discriminatory Public Safety Practices**  
(publicados en Gandarillas, 2011).

### **1. Conceptos básicos**

- 1.1. Principio:** Las prácticas no discriminatorias en seguridad ciudadana tratan a todas las personas igual bajo el estado de derecho, en la base de sus necesidades y acciones, excluyendo todo prejuicio basado en sus características personales o contextuales (etnicidad o raza, origen nacional, cultura, religión, género, preferencia sexual, ideología...).
- 1.3.** Las autoridades y mandos de las entidades de seguridad ciudadana de entender que la discriminación en el trabajo y en los servicios al ciudadano existe en todas las organizaciones y lograr la no discriminación plena es un objetivo a largo plazo en un proceso de mejora continua de todas las personas e instituciones.

### **2. Calidad de servicios de seguridad ciudadana**

- 2.1. Principio.** La no discriminación debe de formar parte de una calidad en la atención al ciudadano que busque respetar sus características diferenciales, y proteger su derecho a ser tratado con los mismos derechos que el resto de los ciudadanos.
- 2.3.** Las organizaciones relacionadas con la seguridad ciudadana deben de mantener actualizados modelos de gestión basados en valores de equidad y la justicia laboral, y que promuevan la no discriminación interna y externa en procesos organizacionales como la selección, formación, promoción interna, evaluación del desempeño, organización del trabajo, y valoración de la satisfacción y bienestar del trabajador y del usuario.
- 2.4.** Las organizaciones de seguridad ciudadana deben de facilitar una diversidad en sus equipos de trabajo que refleje la diversidad de la sociedad a la que sirven.

### **3. Valoración del desempeño**

- 3.2.** Las autoridades de seguridad ciudadana deben de estudiar, definir, y enseñar a los agentes los criterios concretos que aclaren, de forma verificable, cuándo las diferentes actuaciones o desempeños en el trabajo de un agente de seguridad ciudadana se pueden considerar discriminatorios y cuando no.
- 3.3.** Los mandos y gestores de seguridad ciudadana deben de asegurarse la transmisión e incorporación de estos criterios en el desempeño laboral de sus agentes en todos los escalafones, incluyendo servicios de base, operaciones, y políticas.
- 3.4.** La valoración del desempeño debe basarse en enfoques multinivel que incluyan la evaluación tanto de los usuarios como del propio agente de seguridad ciudadana, sus compañeros de trabajo y sus mandos directos, y de expertos externos, y debe de incorporar cuestiones sobre prácticas discriminatorias y no discriminatorias.
- 3.5.** Los resultados de la valoración del desempeño en relación con las prácticas no discriminatorias deben de ir efectivamente vinculados a procesos de gestión de los recursos humanos como son la promoción interna, los incentivos, y la formación.

**Extractos de International Guidelines for Non Discriminatory Public Safety Practices (continuación)(publicados en Gendarillas, 2011).**

**4. Transparencia**

- 4.3.** La información pública sobre prácticas, medidas, y actuaciones en seguridad ciudadana debe de basarse en mediciones rigurosas, objetivas y verificables, con la finalidad de mostrar el grado de no discriminación, y al mismo tiempo procurando no incluir información innecesaria que pudiese incurrir en una estigmatización o criminalización de categorías sociales, procurando no contribuir con ello a una mayor discriminación social hacia individuos, grupos, colectivos, y comunidades.

**5. Participación ciudadana, colaboración institucional, y gobernanza**

- 5.1. Principio.** La protección y promoción de la no discriminación y de una cultura ciudadana de justicia y respeto hacia las reglas de convivencia y leyes vigentes debe de ser asumida como responsabilidad y tarea conjunta de toda la sociedad, tanto de administraciones públicas y privadas como del conjunto y cada uno de los ciudadanos.

- 5.4.** Los servicios de seguridad ciudadana deben de potenciar la participación ciudadana en la promoción de una convivencia social basada en el respeto mutuo entre personas, en el trato no discriminatorio, no estereotípante, estigmatizante, o criminalizante, y en el respeto a los mismos derechos y deberes para todos los ciudadanos.

### 5.1.6. La relación con la comunidad diversa

*“Las comunidades deben valorar diferentes trayectorias y entender las necesidades individuales para asegurar una ejecución adecuada de los servicios para la seguridad ciudadana”* Dalila Ahumano, Directora del centro comunitario “Arriba Juntos”, en el barrio de la Misión en San Francisco, EEUU.

*“El poder de la policía es limitado y la sociedad civil y la participación ciudadana cubrirá lo que nosotros no podemos saber, por lo que su información y las actividades son muy útiles para mantener el orden público”* Takashi ISHII, Chief of Police Office Hadano City, Kanagawa prefecture, Japan.

*“O novo conceito da segurança pressupõe considerar que o centro da mesma é o cidadão. A sociedade deve assumir que é uma sociedade complexa, na qual os conflitos acontecem no dia-a-dia e a todo o momento exigem da segurança pública ações diferenciadas (“El nuevo concepto de seguridad presupone considerar que el centro mismo es el ciudadano. La sociedad debe asumir que es una sociedad compleja, en la cual los conflictos suceden de día a día y en todo momento exigen de la seguridad ciudadana acciones diferenciadas”) Carolina Ricardo, Sou da Paz, Sao Paulo, Brasil.*

*“Os diferentes pontos de vista, presentes em uma sociedade diversificada, devem ser incorporados ao discurso da segurança pública. O diálogo entre forças policiais, órgãos públicos e comunidade tornará possível que todos os lados envolvidos na Segurança Pública sejam ouvidos e apresentem suas prioridades.” (“Los diferentes puntos de vista, presentes en una sociedad diversificada, deben de ser incorporados al discurso de la seguridad ciudadana,. El diálogo entre fuerzas policiales, órganos públicas, y comunidades hará posible que todos los lados implicados en la seguridad ciudadana sean oídos y presenten sus prioridades.” (extracto de conclusiones de la reunión en Sao Paulo preparatoria de la Conferencia Internacional de Seguridad Ciudadana para la Sociedad Diversa).*

*“Estabelecer que a Segurança Pública, seja resultado do compromisso de todos os atores sociais, principalmente a comunidade a qual conhece suas necessidades locais.”* (extracto de conclusiones de la reunion preparatoria de Belem, Pará, para la Conferencia Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa).

[Debemos] *“Establecer que la seguridad ciudadana sea el resultado del compromiso de todos los actores sociales, principalmente de la comunidad, la cual conoce sus necesidades locales.”* (extracto de conclusiones de la reunion preparatoria de Belem, Pará, para la Conferencia Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa).

*“Para conseguir que la ciudadanía – la comunidad en la que presta servicio el cuerpo policial – se involucre en la gestión de la seguridad y al mismo tiempo se pueda conocer las necesidades de la misma, es imprescindible que ésta se sienta partícipe de la misma, y sea una de las partes más destacadas, de las medidas que se vayan adoptando en relación con la seguridad pública.”* Manuel Rodríguez Herrera, Mando policial de Castelló, España

*“No sirve que la gente se adapte a la policía, la policía se tiene que adaptar a la gente”* Coronel Tardochi, Policía Comunitaria de Sao Paulo

Ya hemos abordado que el trabajo del policía comunitario o de barrio tiene un pilar fundamental en la participación ciudadana. El agente de policía de base se convierte así en un gestor de la participación comunitaria. De nuevo, el trabajo de participación ciudadana no significa simplemente “permitir” o “dejar” que el ciudadano participe. Si simplemente hacemos esto, podremos hacer que participen los que más pueden y no los que más lo necesitan. Y esto en el ámbito de seguridad ciudadana es especialmente importante, ya que la seguridad ciudadana aborda problemas relacionados con dinámicas de abuso, violencia, y abandono psicológico y físico de las personas. Esto lleva a procesos psicológicos en la víctima como la indefensión aprendida, el síndrome de Estocolmo, o procesos atribucionales causales de culpabilidad. A esto hay que unir que el agresor suele utilizar tácticas psicológicas y físicas de aislamiento de la víctima. Esto hace que la víctima entre en procesos de continuo aumento en su vulnerabilidad y riesgo, en buena parte por su progresiva incapacidad para buscar ayuda y apoyo. Todo este proceso puede darse en diferentes niveles. Además existen personas que aunque no estén sufriendo procesos de victimización muestran características de este tipo que suponen vulnerabilidad y riesgo, en buena parte por su reducida auto-eficacia percibida a la hora de buscar apoyo en caso de peligro. Esto se presenta en nuestra sociedad en diferentes gradientes. Por lo general, cuanto menores sean las características de vulnerabilidad y riesgo de victimización en seguridad ciudadana mayor será la participación del ciudadano. Esto también es aplicable a colectivos y comunidades enteras, lo que dificulta la participación de aquellos contextos sociales que más lo necesitan (Krug y col., 2003). Tilley (2009) señala cómo la policía comunitaria tiene por lo general más éxito de participación en barrios de mayor calidad de vida y seguridad. Este autor señala cómo en algunos estudios en EEUU se encontró una mayor participación en barrios con más problemas. Pero un análisis más en profundidad reveló que los participantes eran miembros de organizaciones comunitarias, propietarios de edificios, o personas de alto nivel educativo, pero poco representativos de los entornos donde se producen los crímenes. Esto también lo hemos podido constatar en nuestro proyecto de investigación-acción participativa en Madrid.

Por todo ello, el agente comunitario de seguridad ciudadana debe de realizar un esfuerzo especial de gestión de la participación ciudadana, que garantice poder llegar a todos y cada uno de los ciudadanos, con procedimientos bien visibles que garanticen llegar a aquellos que más lo necesitan, que menos recursos tienen (psicológicos, económicos, y sociales), y más invisibilizados. Para ello, las técnicas sistemáticas de recogida de información que describimos en este libro son fundamentales. También lo es la colaboración con otras áreas y servicios al ciudadano, en particular con aquellos que realizan los censos. El agente de policía debería de incluir en estos censos unas preguntas básicas para tener información sobre indicadores de riesgo de todos los ciudadanos a los que presta el servicio de seguridad ciudadana.

Por otro lado, el agente de policía debe de utilizar métodos de gestión de la participación ciudadana (algunos son descritos más abajo). Para ello, una estrategia es la de centrarse en los recursos informales y en el capital social de seguridad ciudadana de la comunidad o barrio en la que trabaja. La identificación, potenciación, y promoción de

los factores positivos (ver Tabla F+ en los Anexos) a través de proyectos de participación ciudadana debe de incorporarse también a los programas de participación general de prevención del delito. La estrategia principal de participación ciudadana deberá de centrarse en la facilitación de organización de toda la comunidad, a través de potenciar la gobernanza comunitaria (ver más abajo), ya que el todo es más que la suma de las partes.

El papel de la participación ciudadana en la seguridad debe de establecerse clara, correcta y formalmente, en un proceso de dialogo y reflexión conjunta con toda la comunidad. Administración pública y comunidad deben de reflexionar conjuntamente cuáles son los papeles y responsabilidades de cada uno, y transmitirlo a todos los ciudadanos. El trabajo de gestión de la participación supone transmitir al ciudadano y la comunidad la autonomía para la solución de sus problemas. Deberá orientar al ciudadano en pautas para el aprovechamiento de sus recursos personales y sociales para la solución y preventión de problemas de convivencia. Pero siempre hasta un límite, que se verá marcado por la naturaleza de los problemas. Aquellos problemas complejos cuya solución requiera un trabajo de profesional no podrán ser solucionados únicamente por los ciudadanos. En este sentido, el policía podrá transmitir una cultura de la seguridad y la convivencia, mostrando a los ciudadanos cómo pueden colaborar entre ellos y con la policía para resolver diferentes problemas. Pero el policía deberá de transmitir a los ciudadanos cómo identificar situaciones que requieren del trabajo de un profesional. Por ejemplo, el ciudadano podrá colaborar promoviendo de forma proactiva el comportamiento cívico en los espacios públicos o en sus propios edificios, avisando a una persona con comportamiento incívico o antisocial sobre la necesidad de modificar su comportamiento y cómo. Pero en el caso de que exista un peligro manifiesto o dificultad excesiva deberá de saber identificarlo y saber acudir a la ayuda del profesional.

La gestión de la participación ciudadana debe de realizarse a través de una planificación general de intervención en la seguridad ciudadana. Debe de realizarse con la colaboración de agentes de otras áreas sectoriales (salud, educación, servicios sociales, justicia, urbanismo, economía...). Al mismo tiempo, el policía debe de colaborar en la gestión de la participación ciudadana de estas otras áreas.

La seguridad ciudadana puede ser un gran motivador de participación y movilización ciudadana de cara al desarrollo de su barrio o comunidad, y a la integración y bienestar social. Pero para ello el agente comunitario debe de saber gestionar de forma profesional esta participación, identificando aquellos factores (o falta de ellos) que impiden la participación y trabajando para superarlos. Y sobre todo buscando transmitir que estamos para proteger a aquellos más necesitados, vulnerables, o en riesgo. Debe de tener unos conocimientos básicos sobre la dinamización de la participación ciudadana, pero también debe de buscar el asesoramiento y apoyo de los especialistas en gestión de la participación ciudadana. No debemos nunca echar la culpa al ciudadano de su falta de participación, si no está obligado legalmente a hacerlo. Debemos de preguntarnos siempre qué estamos haciendo mal o qué estamos dejando de hacer para no lograr la participación que deseamos. Debemos también de buscar llegar a todos, incluso a los que siempre critican a la

policía. Aunque al principio nos lleve mucho tiempo todo ello, después nos va a rentar porque nos permitirá ir más rápido. Valoremos expresamente y premiemos la colaboración de los que participan, pero no caigamos tampoco en la tentación de usar en exceso a los mismos vecinos con buenas intenciones porque les vamos a quemar rápidamente. Tampoco debemos de caer en el error de pensar que la participación del grupo de los de siempre de diferentes organizaciones significa que contamos con la participación de toda la comunidad. Busquemos continuamente la participación de aquellos colectivos que no suelen estar en nuestras reuniones, de los más invisibles, porque muchas veces son los más vulnerables, en riesgo, y los que más necesitan de nuestro trabajo.

El agente de policía comunitario debe de saber utilizar siempre su profesionalidad para llegar con empatía a comprender a todos, tanto vecinos como infractores, y mostrar esa compresión y apoyo. Pero siempre debe de hacerlo desde la profesionalidad. Eso significa que debe de tener las habilidades suficientes para que al mostrar empatía no necesite mostrar información suya privada o íntima. Nunca debe de cruzar la línea entre su papel y como profesional de la seguridad ciudadana y su relación personal. Existen profesionales que deben de tratar estrechamente a las personas, como muchos psicólogos, educadores, o trabajadores sociales, que lo hacen constantemente, y son un ejemplo de ello.

### **Confianza a través de la gestión de la transparencia y la comunicación.**

La visión tradicional del policía como agente represivo hace que existan muchas barreras cuando el policía solicita a los ciudadanos su participación. En muchos lugares la participación de un vecino está mal vista por otros vecinos, que lo consideran “chivatos”. Esta actitud cultural histórica, comprensible en una dictadura o en un estado corrupto, hoy en día se sigue manteniendo de forma curiosa en países ya democráticos. Los vecinos aquí parecen que se ponen al lado del infractor y en contra de la víctima, rayando la complicidad. También existen posiciones ideológicas de colectivos y segmentos de la sociedad, más o menos presentes en diferentes porcentajes en unos u otros barrios, que entienden a la policía como un órgano de trasmisión de la represión del sistema social y del estado.

Esto es importante trabajar con una posición positiva, de invitación y comunicación. De nada sirve rechazar o excluir en la participación ciudadana a personas con este tipo de actitudes o posiciones, las cuales son a menudo importantes referentes o influencias en barrios o comunidades. De nada sirve tampoco estigmatizar barrios completos, porque estas actitudes se ven especialmente presente en ellos. La exclusión va a fomentar la brecha y fractura, y conflictos sociales en las distintas posiciones sobre la seguridad ciudadana en los barrios, lo que dificultará el trabajo de la policía, y todo ello impactará en el estado de la seguridad en el barrio. La participación ciudadana debe de contar con toda la diversidad social, lo que incluye también la diversidad ideológica. Los servicios de seguridad ciudadana también dan servicios a los ciudadanos que no ven con agrado a los agentes de seguridad ciudadana. Además, muchas veces suponen un factor de influencia en los discursos y posiciones sobre seguridad ciudadana en el barrio. Todo

ello influirá en cómo la comunidad aborda la seguridad en el barrio, lo que afectará de forma determinante en su estado de seguridad ciudadana. Finalmente, si queremos tener una fotografía completa de diagnóstico de la seguridad ciudadana de una comunidad, tenemos que contar con todas las posiciones y actitudes relevantes presentes en ellas. Si nos encontramos con que hay una fractura o conflicto entre diferentes vecinos en el papel de la seguridad ciudadana y de la policía en el barrio, tendremos una oportunidad para gestionar la participación ciudadana a través de la gestión de esos conflictos. Para ello el policía tendrá que tener una visión abierta, y respetuosa con todas las posiciones, incluso las que son críticas a su trabajo. Muchas veces, cuando hay vecinos no acostumbrados a hablar con la policía, en las primeras reuniones podrán ponerse acalorados con la policía. Esto suele desaparecer después de que vean que la policía no se marcha para no volver, sino que está ahí la siguiente vez.

El policía debe de pedir de cualquier forma el mismo respeto que ofrece. La agencia federal de EEUU para la promoción de la policía comunitaria (Community-Oriented Policing Services, “COPS”) recomienda para mejorar las relaciones entre grupos distintos y con la policía en las comunidades con una proporción alta de inmigrantes tácticas de acción sobre el terreno como: “Andar en los pies del otro”, invitando a miembros de la comunidad a caminar con ellos en el patrullaje por un ratillo, y dialogando con ellos; reducir el miedo a la policía por desconocimiento, explicando qué hace y qué no hace la policía; utilizar o crear espacios neutrales y seguros (como las Iglesias, los colegios, o lugares públicos especiales); estableciendo programas y talleres en seguridad ciudadana para todos los vecinos; identificar y trabajar con líderes comunitarios diversos (no solo uno o dos); identificar aliados que puedan ayudar en crisis; generar espacios y actividades de diálogo entre grupos; buscar puntos comunes entre grupos.

Los inmigrantes son colectivos especialmente vulnerable y de riesgo, por razones como la situación económica precaria en la que llegan, la escasez de vínculos y redes de apoyo social en el nuevo lugar, su alta movilidad que les dificulta su arraigo, el desconocimiento de la comunidad y de los servicios hacia ellos, las dificultades de comunicación, los temores a represalias si denuncian o informan a la policía cuando son víctimas, los temores a la deportación, los miedos a la propia policía traídos de su país de origen, o el concepto cultural de policía como un cuerpo enfrentado a la comunidad en vez de cómo servicio a ellos. Ante esto, el COPS (2008) recomienda en la atención policial a los ciudadanos inmigrantes, las siguientes pautas:

- Reconocer que los inmigrantes están tan interesados como cualquier otra población en reducir el delito de las calles;
- Mostrar liderazgo en acercar los servicios de seguridad ciudadana al inmigrante, haciendo un esfuerzo para mostrarle que están para protegerles, y dedicar un tiempo extra a reducir tensiones y mejorar las relaciones y la confianza mutua con los colectivos de inmigrantes.
- Ser proactivo en animar a los colectivos de inmigrantes a procurar una carrera profesional dentro de los servicios de policía.

- Apoyar a aquellas personas que ya tienen la confianza y los canales de comunicación con los inmigrantes.
- Ser conscientes de las frustraciones de los agentes de policía a la hora de trabajar en contextos de poblaciones de inmigrantes y para aplicar la legislación de inmigración.
- Publicitar y hacer visible en los entornos de los inmigrantes sus derechos y la función de la policía para proteger esos derechos.
- Apoyar y promover organizaciones de defensa de los derechos de los inmigrantes, organizaciones que a su vez podrán mediar entre la policía y los colectivos de inmigrantes.
- Procurar mantener siempre el mismo agente de policía en las reuniones con los inmigrantes, para que ellos sientan que tienen “su propio policía” al que pueden acudir ante problemas.
- Difundir y publicitar en las comunidades con inmigrantes sus riesgos y vulnerabilidades de ser víctimas del delito, transmitiendo pautas sobre cómo protegerse ante ellos y cómo la policía puede ayudarles.
- Formar a los agentes de policía en otras culturas, en particular en los conceptos de seguridad ciudadana; dotarles de entrenamiento intercultural.
- Separar claramente las acciones de seguridad ciudadana de protección a los inmigrantes de las acciones de cumplimiento de la legislación de inmigración. Analizar con las organizaciones de defensa de los colectivos de inmigrantes y con otros servicios y agencias sociales cómo conciliar ambos mandatos de la policía.

Otras tácticas recomendadas para mejorar el trabajo en comunidades de inmigrantes están más relacionadas con el cambio organizacional y laboral como promover una cultura abierta y sin prejuicios, crear prácticas comunitarias en la formación policial, promover la implicación de todos los niveles de mando, buscar una mayor diversidad entre los policías, formarse en competencias interculturales, mostrar, o reconocer y valorar públicamente el trabajo adecuado, crear incentivos (Lysakowski, Pearsall, y Pope, 2009). La comunicación con los inmigrantes es un factor clave que no solo se “resuelve” simplemente aprendiendo idiomas, sino que debe de abordarse a través de una serie de tácticas vinculadas a las estrategias generales de relación con la comunidad. Estrategias como son la correcta identificación de las necesidades y problemas de comunicación, el conocimiento de la diversidad de elementos simbólicos y sociales, objetivos, y valores relacionados con la seguridad de los distintos colectivos, o la imbricación de los servicios de policía con otras organizaciones y agencias de atención a los inmigrantes y personas de diferentes orígenes culturales (Beune, Giebels, y Sanders, 2009; ver Shah y Estrada, 2009, para un desarrollo de pautas para abordar las barreras de lenguaje). Ver National Policing Improvement Agency (2010d) sobre unas pautas a tener en cuenta a la hora de atender y respetar las diferentes costumbres de las principales confesiones religiosas.

Es fundamental que los mandos transmitan que la policía presta un servicio a toda la ciudadanía, incluyendo y procurando ganarse a la diversidad de concepciones de seguridad ciudadana de una comunidad. La policía debe de tener en cuenta y lidiar con diferentes actitudes hacia ellos, incluso a aquellos que por su ideología, pasada experiencia o cultura, muestran un rechazo hacia el cuerpo de policía, lo que implica a veces un trabajo difícil y altamente profesional. Pero también en el lado opuesto a aquellos ciudadanos con estereotipos negativos del policía, tenemos similarmente difíciles aquellos ciudadanos, que tal vez en la posición contraria, muestran una actitud completamente pasiva y dependiente en el ámbito de la seguridad ciudadana. Son aquellos ciudadanos que creen que la policía está ahí para solucionarles todos los problemas en los que existe alguna posibilidad de infracción. Es más fácil acudir a la policía que afrontar un pequeño conflicto con otro vecino. Diferentes estudios, incluido el nuestro, indican que muchas de las espirales de problemas y conflictos de convivencia se pueden resolver si se abordan por parte de las personas afectadas antes de que los problemas escalen. La actuación de la policía puede ser contraproducente ya que puede transmitir a una de las partes que la otra parte está utilizando el uso de la fuerza legal antes de una buena disposición de vecindad desde la comunicación de los problemas. Esto es así sobre todo cuando el acusado ve que la otra parte también tiene su parte de culpa y responsabilidad sobre el problema, que no ha podido comunicar. Cuando el policía llega al lugar del problema, puede observar que su actuación es contraproducente y que primero hay que comenzar con la participación de los vecinos afectados. Pero si ve que puede existir una infracción se ve abocado a actuar. Además, si no actúa el policía puede verse acusado por los vecinos de inacción o negligencia, y aumentar su recelo y desconfianza hacia él. Aparte de esto, existe el riesgo de que si no hace nada y ocurriera algo, se vería en un problema legal. Por ello, normalmente el policía actúa, lo que la mayoría de las veces significa un aumento en el problema y una mayor necesidad de intervención policial, y por ello una mayor dependencia hacia la policía y una menor participación ciudadana. Ante estos dilemas, la solución ideal es que el policía en estos casos pudiese poder contar con otros agentes no policiales que pudiesen orientar a los vecinos y mediar en su caso. Si no es así, el policía debería de utilizar habilidades como gestor y liderar la participación ciudadana, para motivar e implicar a todos los vecinos (y no solo a los que se quejan) en la solución del problema, y para mejorar la confianza. Con confianza, los vecinos podrán comprender mejor y asumir sus roles.

Toda esta gestión de inclusión de colectivos con diferentes posiciones y actitudes hacia la policía debe de llevar el objetivo de una mejora en la confianza mutua entre ciudadano y policía. Para ello, la información es clave. El ciudadano no va a colaborar con información si no ve correspondencia por parte del policía. El policía debería de ser capaz de ofrecer información clara, fiable, y de calidad para el ciudadano si pide la misma información al ciudadano. El agente de policía también debe de informar claramente sobre los derechos y las obligaciones del ciudadano y promover una cultura ciudadana y cívica. Debe de transmitir pautas útiles de colaboración entre ciudadanos y de solución de problemas de convivencia. De la misma manera, el agente de policía

deberá de gestionar bien la información del ciudadano para que éste vea que su colaboración sirve de algo. El agente de policía debe de transmitir con agilidad y transparencia los resultados en eficacia de la colaboración ciudadana al propio ciudadano. El medio más efectivo para potenciar la participación ciudadana es que el ciudadano vea que su colaboración es útil para solucionar sus problemas.

### 5.1.7. La relación con otras entidades. Organización y coordinación.

*“La colaboración interdepartamental es el eje fundamental para obtener una gestión eficiente y eficaz de la seguridad ciudadana, hay que desechar las ideas que identifican la seguridad ciudadana con la policía de forma exclusiva”.* David Martín Abánades, Responsable del Equipo de Gestión de la Diversidad de la Policía Local de Fuenlabrada, España.

*“Estableciendo y manteniendo partenariado multi-disciplinar que incluya a miembros de la comunidad, nuestro modelo de seguridad ciudadana permite a los ciudadanos acceder a la justicia y una vía para participar en su propia seguridad”* Steven Jansen, Asociación de Fiscales de EEUU.

*“Los Consejos de Seguridad son la instancia principal con la que cuentan los gobernantes para la gestión y el manejo interinstitucional de las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen o inseguridad en sus jurisdicciones. (...) La función primordial del Consejo es la definición y seguimiento de los planes y medidas de seguridad que se establecen para afrontar los factores de perturbación del orden que puedan presentarse en el territorio”* Rubén Darío Ramírez, Director del Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Alcaldía de Bogotá, Colombia.

*“No contexto sistêmico e multicausal da segurança, as polícias, para chegarem à resolução integral dos problemas, precisam se articular com diferentes atores não apenas para compreender adequadamente o problema em questão, mas também para colocar em prática suas ações”* (“En el contexto sistémico y multicausal de seguridad, la policía, para llegar a la resolución integral de los problemas, precisa articularse con diferentes actores no solo para comprender adecuadamente el problema en cuestión, pero también para colocar en práctica sus acciones”) Carolina Ricardo, Sou da Paz, São Paulo, Brasil.

*“Parece útil a construção de um gabinete executivo de gestão integrada que funcione como um colegiado e que seja descentralizado, para garantir ao mesmo tempo ações intersectoriais, integradas sem violar a autonomia decisória dos órgãos que participam do gabinete.”* (“Parece útil la construcción de un gabinete ejecutivo de gestión integrada que funcione de forma colegiada y que sea descentralizado, para garantizar al mismo tiempo acciones intersectoriales, integradas sin violar la autonomía decisoria de los órganos que participan en el gabinete”). Jacqueline de Oliveira Muniz, antropóloga y científica política, IUPERJ – Universidade Cândido Mendes.

*“Un enfoque integrado de seguridad ciudadana requiere que muchos actores diferentes jueguen papeles importantes intentando aumentar la seguridad ciudadana en una ciudad o distrito. En línea con uno de los principios directores de la seguridad ciudadana, esto requiere una estructura de comunicación entre la municipalidad (alcalde), la policía, el ministerio de justicia, vivienda, escuelas, organizaciones de barrio, trabajadores sociales, y otros profesionales de ámbitos sociales, para cubrir todos los aspectos de la seguridad ciudadana.”* (extracto de conclusiones de la reunion preparatoria de Groningen para la Conferencia Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa).

*“An integrated view on public safety requires that many different actors play important roles trying to increase public safety in a city or district. In line with one of the guiding principles this requires a communication structure between the municipality (mayor), police, ministry of justice, housing cooperations, schools, neighbourhood organizations, social workers and other professionals in the field of social matters, to cover all aspects of public safety.”* (extracto de conclusiones de la reunion preparatoria de Groningen para la Conferencia Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa).

*“La colaboración entre todos los profesionales debería ser efectiva y sería mayoritariamente trabajo de calle, procurando que no sólo la actuación de estos gestores sea proactiva y no únicamente reactiva, que se limite a un trabajo burocrático. (...) Estos equipos contarán con Policias Locales, trabajadores sociales, sanitarios e incluso vecinos voluntarios entre otros, que realizarían un trabajo de campo, informando y recogiendo información, tratando de que se conozcan los distintos roles, la problemática que se deriva de estas actividades y su coste, así como poner rostro al barrio.*

*(...) El trabajo coordinado desde un órgano, que a su vez realice labores de estudio del problema ayudará a buscar una solución más eficaz. Así mismo, la implicación de la ciudadanía en estas actuaciones motivará una dinamización de los movimientos vecinales que estimule la creación de espacios con los que el vecino se sienta identificado, la recuperación del concepto de “barrio” como espacio propio donde los residentes se sientan responsables de su cuidado.”* Francisco Javier Maestro Pascual, mando policial de Alcalá de Henares.

A lo largo de este libro insistimos en que un elemento clave del trabajo del policía de base es el de la coordinación y colaboración en equipo con agentes de otras áreas sectoriales (justicia, salud, educación, servicios sociales, economía, urbanismo...). También, que antes de implantar un nuevo modelo de policía comunitario, el departamento de seguridad ciudadana se debería de asegurar de que la policía comunitaria no está sola en el territorio. Los modelos de seguridad ciudadana que procuran ir a las causas y abordar la naturaleza poliédrica de los problemas deben de poder contar con agentes comunitarios que al mismo tiempo puedan atacar los problemas desde sus respectivas caras. Si esto no es así, el modelo comunitario que se implante se puede ver abocado al fracaso, ya que hará falta un gran aumento en los efectivos y plantilla de la policía para poder abordar los diferentes factores que

pueden prevenir la delincuencia. A medio plazo, los policías se verán frustrados teniendo que hacer tareas que no son de su competencia, sino de la de otros profesionales. Finalmente, acabará intentando “tomar la sopa con un tenedor”, volviendo a abordar los problemas de la forma tradicional, esperando a responder a la ocurrencia de los problemas. Cada vez que surja una emergencia, los mandos tenderán cada vez más a recurrir a sus servicios, y por ello se verán más abocados a esperar su llamada. Finalmente la unidad de policía comunitaria se disolverá o desparecerá formalmente o simplemente “de facto”. Durante nuestros estudios hemos podido observar que a veces nos comentan que la policía comunitaria o de barrio fue instaurada, pero que nadie sabe qué pasó con ella.

La colaboración con otras entidades es fundamental, por ello. El policía debe de buscar proactivamente la colaboración de agentes de otras áreas (ver más abajo sobre resistencias externas al cambio). Esto es especialmente cierto cuando se trata de un problema que puede resolver mejor un profesional de otra disciplina o área pero que si no se aborda adecuadamente puede suponer un futuro problema de seguridad ciudadana. En otro lugar ya señalamos las resistencias que suelen tener muchos agentes de base o mandos de policía para requerir la colaboración de otras áreas. Muchas veces pueden temer que se les diga que no realizan bien su trabajo, o que se quieren desembarazar de problemas o casos. La solución a esto consiste en definir claramente de forma explícita, normativa y con protocolos, cuál es el papel de unos y de otros en cada unas de las tareas y tipos de problemas a abordar. Para ello, el trabajo en equipos intersectoriales para impulsar redes de trabajo integrales (y no simplemente mecanismos de derivación bilaterales) es fundamental, aunque no es fácil. Katz y Bonham (2003) subrayan la importancia de evitar la tendencia a buscar la colaboración solo cuando surge la necesidad o la urgencia. En general, esto suele ser demasiado tarde. Señalan que desde el primer momento hay que salir del despacho, encontrarse cara a cara con los agentes de otros servicios, construir confianza, conversar, llegar a acuerdos sobre compromisos y procedimientos de colaboración para cuando surjan las necesidades y problemas. Más abajo abordamos todo esto con más profundidad.

Colaboración con la seguridad privada. El agente de policía comunitario facilita la colaboración con las entidades y profesionales de la seguridad privada, por varias razones. Primero, el agente privado suele agradecer que haya una presencia más cercana y asequible de agentes de la policía que conocen bien la situación del espacio y las personas donde trabajan. Además, el policía comunitario debe de conocer y aprovechar bien los recursos de seguridad en su área, por lo que conocerá bien a los agentes privados, y podrá trabajar con ellos codo-a-codo sobre el terreno. Pero lo más importante, el agente de policía alberga una función fundamentalmente diferente a la del agente privada que debe de ejercer: la protección de los derechos de todos los ciudadanos. Esto previene el riesgo de desarrollo de espacios o comunidades excluyentes, de segmentación y fronteras territoriales, y de generación de ambientes de discriminación, tensión, y conflicto, que puede tener un excesivo uso de agentes privados para su defensa. Es de cualquier forma fundamental que, al igual que con el resto de las instituciones y agentes sociales, la policía comunitaria establezca procedimientos generales de programación y defina colaboraciones concretas en proyectos de trabajo con los agentes de seguridad privados.

### 5.1.8. La gobernanza comunitaria para una seguridad integral

*“La seguridad ciudadana es una coalición de actores sociales para ampliar los procesos de articulación de todas las fuerzas de los organismos de la sociedad y el Estado en la prevención de la delincuencia y la creación de comunidades pacíficas.”* Robson Sávio Reis Souza, Professor e pesquisador do Centro de Estudos de Crimina-lidade e Segurança Pública (UFMG/Brasil) e profesor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas - Brasil)

*“Se hace necesario la creación de equipos de trabajo, en los que tendrían cabida la mayoría de actores implicados en la problemática (Policía, Asociaciones de Vecinos, Comunidades de Vecinos, Agentes Sociales, Asociaciones de Comerciantes, etc.). Dichos equipos se encargarían de gestionar la participación de todos los actores mencionados. Se deberá prestar especial atención a las relaciones con los vecinos de la zona, debiendo concienciarles en la importancia de su implicación en la búsqueda de soluciones al problema que afecta a su barrio. Es decir, desde la policía se intentará el desarrollo comunitario del barrio, aprovechándose de ese conjunto de factores psicosociales protectores de la seguridad que se dan en el barrio, tratando de fortalecer esos procesos intra-grupales positivos. Se intentará fomentar la cohesión tanto a nivel familiar como a nivel comunitario, alimentando los liderazgos que nos encontraremos entre los residentes.”* Ángel Alberto Potenciano Pascual, Oficial del Cuerpo Nacional de Policía de España

Las Conclusiones del Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa señalaron que “*La seguridad ciudadana debe inevitablemente plantearse como una política pública desde un enfoque estratégico, en el que “actuar juntos pasa por pensar juntos”*” (Gandarillas, 2011. p. 408). La conjunción entre gestión de la participación comunitaria y organización intersectorial implica abordar la gobernanza comunitaria, que entendemos como la capacidad de una comunidad por organizarse para lograr los fines establecidos por ella misma. Ya hemos señalado que el todo es más que la suma de las partes. Pero en seguridad ciudadana esto es especialmente así. La seguridad ciudadana afecta a todas las áreas, servicios, y agencias, y es conjuntamente, como un todo (que es más que la suma de las partes), como mejor podemos proteger entre todos los derechos de todos y cada uno. Ya hemos visto cómo la inseguridad ciudadana tiene mucho que ver con las fracturas, segregaciones, brechas sociales y espaciales que a su vez se corresponden con fragmentaciones y trabajos aislados, en compartimientos estancos de los servicios a la comunidad. Por ello, la seguridad ciudadana de un barrio depende en buena medida de una mejora en la organización de la participación ciudadana, en la fortaleza de las redes comunitarias de relación y colaboración multilateral entre redes sociales y redes institucionales en el barrio o distrito, en el trabajo de equipos inter-sectoriales y de liderazgos colaborativos que vertebren e impulsen todo la estructura y el proceso. Todo ello es necesario si queremos contar con una seguridad ciudadana centrada en la satisfacción y calidad de vida del ciudadano, desde criterios de eficacia y eficiencia, y que no fracase a la mínima. Por ello, dedicamos una buena parte del libro a los procedimientos y estructuras de colaboración entre las partes y a la gobernanza comunitaria.

En lo que se refiere al papel de los agentes de seguridad ciudadana en la mejora de la gobernanza, el agente y mandos de policía no solo deben de insistir y promover el establecimiento de órganos y procedimientos formales de colaboración y coordinación entre entidades y área sectoriales, y de organización de la participación ciudadana, en el campo de la seguridad ciudadana. También deberán de entender que tendrán que colaborar en la coordinación a nivel comunitario del resto de los servicios, y en la coordinación intersectorial y participación ciudadana en general, es decir, en la gobernanza comunitaria. Esta promoción proactiva del agente de seguridad ciudadana en la organización comunitaria puede suponer recelos añadidos a los habituales para otras áreas (salud, educación, servicios sociales, justicia...), ya que diferentes ciudadanos y profesionales pueden entender que la policía está organizando a la gente para que se defienda, que está impulsando un “estado policial” en el barrio. Esto no debe de ser motivo de abandono por parte del agente de policía. Aquí es importante que el agente comunitario de seguridad ciudadana sepa desplegar habilidades de liderazgo colaborativo. Es decir, debe de saber liderar sin mandar, tratando a todas las partes desde una posición horizontal, y transmitiendo el liderazgo de coordinación al resto de las áreas y a la propia comunidad. Más abajo abundamos más sobre ello.

### 5.1.9. La colaboración inter-comunitaria e internacional

*“El trabajo a nivel local debe de tener una visión global y de entendimiento interterritorial e internacional desde enfoques integrales de la seguridad humana”* (extracto de las Conclusiones del Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, publicadas en Gendarillas, 2011).

Las personas nunca están encerradas en su propia comunidad, ni pertenecen a un solo grupo, colectivo o comunidad. Las personas somos ricas y heterogéneas en nuestras características sociales. En nuestra identidad encontramos atributos pertenecientes a diferentes grupos o categorías sociales (de edad, género, clase social, origen, apariencia, ideología, territorios...). Esto es así cada vez más, con la gran movilidad y dinamismos sociales. La mayoría de las personas hoy en día no se consideran de un solo lugar, sino que encuentran que tienen un poco de varios lugares. Además, las personas hacemos vida en varios lugares, espacios o territorios de diferentes barrios o comunidades locales. Nos interesa abordar esta rica conjunción de categorías o atributos en cada persona o grupo. Son parte de una realidad que precisamos abordar en su conjunto y unidad si queremos usar modelos centrados en la relación integral con el ciudadano en su/s contexto/s. También porque potenciándolas llegamos mejor a la persona desde la puesta en valor de su riqueza identitaria de diversidad social desde potentes estrategias de prevención y promoción de la seguridad ciudadana.

El policía de barrio nunca debe de encerrarse en su barrio, sino tener siempre presente que el barrio está o debe de estar inserto e integrado en un contexto territorial y social. Por eso, debe de trabajar en equipo también a nivel inter-comunitario, inter-barrio (o Distrito). La colaboración de las diferentes comunidades y barrios en la planificación y decisiones de seguridad ciudadana nos va a servir para transmitir una cultura de la responsabilidad y solidaridad colectiva, y de ciudadanía. Los vecinos de cada barrio van a

entender y se van a implicar mejor en las decisiones de la planificación y priorización de asignación de recursos en cada barrio, compartiendo así una visión más amplia y menos cerrada de su barrio y de sus preocupaciones e intereses. Evitaremos así actitudes de tipo “no en mi barrio”.

Debemos de entender así mismo que la comunidad diversa es una comunidad “anidada”, una comunidad compuesta de muchas otras que deben de vertebrarse o hilvanarse. Y la mayoría de esas comunidades se encontrarán ramificadas en otros territorios, bien porque las personas que habitan en esa comunidad también se mueven en otros barrios o comunidades, o territorios en su vida habitual (por trabajo, por lazos familiares o de amistades, por ocio...) bien porque pertenecen también en parte a otros territorios locales, nacionales, e internacionales.

La sociedad diversa actual significa un mundo abierto, interconectado, muy cambiante y móvil. Esto significa que las redes sociales de una persona pueden extenderse a través de los países con mucha frecuencia. Si queremos trabajar desde un enfoque de comunidad diversa debemos de entenderla como un conjunto de comunidades anidadas. Una persona puede pertenecer a la comunidad donde habita, pero también a otras comunidades que pueden tener su centro de gravedad en otros lugares o países. Si queremos trabajar de forma proactiva, preventiva y comunitaria los diferentes factores y redes sociales de las personas como recursos informales, debemos de incorporar un componente internacional en nuestro trabajo cotidiano.

Un enfoque de sociedad diversa nos abre la oportunidad de poder incorporar diferentes entornos sociales y culturales a nuestro trabajo, ya que no presuponemos en ningún momento que estemos prestando un servicio a una cultura definida. Esto significa que podemos potenciar la colaboración internacional y el trabajo conjunto a nivel inter-institucional y e incluso la participación ciudadana e inter-comunitaria con similares procedimientos de gobernanza aquí descritos.

Para ello, los departamentos y cuerpos de policía deberían de promover estancias y prácticas de sus miembros a diferentes países de origen de la inmigración local y países con buenas prácticas en estas materias. Un buen ejemplo es el programa Top Point holandés (descrito en Gandarillas y Gómez, 2014), a través del cuál los agentes y mandos policiales son insertados en barrios y comunidades difíciles de países origen de la inmigración. Los agentes de policía deben de realizar tareas similares y trabajar junto a los de los agentes locales de ese país.

### ***De la gobernanza intercomunitaria a la gobernanza internacional***

*“El territorio es la referencia para la implantación de esas políticas: el barrio como escenario de una seguridad ciudadana integral y la esfera internacional como escenario de las políticas locales; en otras palabras, a síntomas y problemas globales se dan soluciones locales desde una visión global”* (extracto de las Conclusiones del Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, publicadas en Gandarillas, 2011).

El enfoque centrado en la comunidad diversa implica de forma intrínseca que vamos a tener que abordar un trabajo coordinado exo-comunitario e inter-comunitario. Por la naturaleza de la sociedad diversa actual, eso también significa que trabajaremos entre comunidades de diferentes países, es decir, a nivel internacional. Pero esto no es una limitación, sino que es una oportunidad. La comunidad diversa nos va a dar el recurso para poder llegar a los puntos de origen de comunidades que tienen miembros suyos en la comunidad de nuestro trabajo. Desde estrategias de fortalecimiento de las redes sociales, las personas que comparten su pertenencia con comunidades de otros países podrán ser puentes de vínculo para nuestro trabajo de potenciación de la colaboración con entidades y con comunidades de origen de las personas de nuestra comunidad. Al mismo tiempo, las nuevas tecnologías de comunicación nos van a facilitar mucho la comunicación con entidades y miembros de las redes sociales de las comunidades de origen de nuestros vecinos. Así, la distancia física y las fronteras internacionales pueden dejar de ser una barrera para nuestro trabajo. De esta forma, podemos trabajar abordando problemas complejos de forma intersectorial con entidades y agentes de las comunidades de origen con procedimientos similares a los que usamos en nuestra comunidad. Nuestro enfoque metodológico centrado en la sociedad diversa nos ayudará, ya que desde el comienzo no hemos presupuesto que ofrecemos un tipo de servicio adecuado a un tipo de cultura. De todas formas, procuraremos intentar superar las barreras idiomáticas y culturales desde la participación ciudadana de las redes sociales de las personas de nuestra comunidad que también pertenecen a aquella o que tiene vínculos con ella.

En este sentido, el policía deberá primero de considerar, en el trabajo de colaboración inter-sectorial, e interinstitucional, quiénes serán las entidades de referencia y trabajo conjunto más adecuadas en ese país, en base a las características de los servicios de ese país, y en base a la problemática que estamos queriendo resolver. Por ejemplo, si estamos trabajando con jóvenes con riesgo de infracción y exclusión social, podremos estar interesados en trabajar con los grupos familiares y de amistades de referente positivo de la comunidad de origen. Para ello, averiguaremos primero la situación de esas familias, y sus problemas, y en base a ello procuraremos contactar con las entidades que existan más cercanas a esos problemas. Si por ejemplo, tienen problemas con el acceso a la educación de sus hijos, o tienen problemas en la escuela, y existe un sistema educativo básico, tal vez podramos establecer contacto con las entidades educativas. Si existen trabajadores sociales que estén trabajando ya con la familia, será también un buen punto de apoyo. Si existen asociaciones comunitarias que den servicios a la familia y a los jóvenes amigos de nuestros jóvenes, podremos tal vez dirigirnos a ellos para poder fortalecer el contacto y el trabajo conjunto entre entidades y redes sociales de allí y de aquí. Debemos siempre tener presente la posibilidad de colaboración de entidades paralelas a las de allí en nuestro territorio. Todo ello como vemos supone contribuir a potenciar la coordinación intersectorial y una gobernanza no solo inter-comunitaria sino internacional. Al final, si trabajamos así con diferentes comunidades de origen o de pertenencia de nuestros ciudadanos, esto redundará positivamente en una integración inter-comunitaria a nivel intra-comunitario.

(es decir en nuestra comunidad local) de la diversidad social. Nos beneficiará potenciando la vertebración e integración social de la diversidad de nuestra comunidad. De esta forma, la colaboración internacional supone una estrategia de codesarrollo internacional. Y al mismo tiempo estaremos divulgando y extendiendo formas y consensos de trabajo conjunto de protección de los derechos humanos y las libertades a nivel internacional.

Los potenciales de colaborar con la comunidad de origen de referencia positiva para los infractores o de jóvenes en riesgo de infracción se refleja bien en esta narración de un amigo de jóvenes infractores que llegan a España debajo de camiones, entrevistado en Tanger:

*“Yo la verdad aunque venían y me contaban muchas cosas acerca de España, a mi es que la verdad no tenía una intención de ir a España. A mi España no me llamaba la atención. Tampoco es que yo quisiese ir por las cosas que te decían como el tema de poder “vestir” muy bien y tener dinero. Yo de ir, querría ir a buscar un trabajo, y ganármelo honradamente. Porque alguno viene y te enseña dinero o lo que ha conseguido robando y yo le digo que ¿de que te va servir ese dinero?, si aunque consigues 2000 euros se te van a gastar en nada, en tonterías. Yo tengo un primo mio que lleva allí tres años, y muchas veces venía y nos contaba sus historias, ¿y ahora dónde está? En la cárcel, con un año de cárcel. ¿Entiendes? Yo ahora la verdad he estudiado un poco y estoy trabajando ayudando aquí en un centro educativo y me encuentro muy bien, cualquier cosa que necesito me ayudan, a mi aunque me pagasen solo 500 dirham (50 euros) no pasa nada porque es como si fuesen mis padres, estoy feliz aquí”*

Estos recursos potenciales son corroborados por una trabajadora social que visita a las familias de chicos escapados a España en Tanger:

*“Los chicos no cuentan a sus familias lo que hacen en España cuando les llaman, y las familias a veces no se atreven a abordar el problema de frente. Si los trabajadores sociales y policía de España puede colaborar más con nosotros, con más información mutuo y trabajo conjunto, podríamos conseguir que las familias afronten mejor el problema. Así, con el apoyo y al mismo tiempo la firmeza de todos hacia estos chicos, podríamos conseguir que se viesen más vigilados, más avergonzados de su comportamiento, y más apoyados para canalizar mejor sus objetivos y esfuerzo y que aprovechen mejor el tiempo en España para formarse bien y para que puedan elaborar mejor su proyecto migratorio.”*

### **5.1.10. Retos y dificultades específicas en la sociedad diversa**

Además de los retos y dificultades generales del modelo policía centrado en la sociedad diversa que estamos abordando a lo largo de todo el libro, podemos aquí enumerar algunos de los retos específicos en el trabajo del policía en la comunidad diversa:

- Una comunidad en continuo cambio es más difícil de conocer. Esa es una de las razones por las que en este manual insistimos en la necesidad de centrarnos en la gestión del conocimiento de la comunidad. Pero las dificultades son también oportunidades. Una comunidad diversa dinámica es rica en conocimientos.

La gestión del conocimiento comunitario a través de la implicación ciudadana puede ayudarnos a superar un estudio más complejo de la comunidad. Es fundamental potenciar estrategias y procedimientos para mantener y profundizar las vías, instrumentos, y dinámicas sociales de auto-conocimiento comunitario, de conocimiento mutuo e interpersonal y de los cambios y las noticias en el barrio entre los vecinos y con los agentes sociales y de seguridad ciudadana. De cualquiera de las maneras, las nuevas TICs y los métodos de gestión de la información deben de ponerse al servicio del policía para poder actualizar continuamente la información sobre los cambios en el barrio.

- La gran movilidad social es una faceta específica de una sociedad en cambio, y quizás el principal reto del policía. Una alta movilidad de una comunidad con gran proporción de población flotante hace mucho más difícil los procesos de conocimiento, y de tácticas del trabajo como son por ejemplo las ligadas a la impunidad por anonimato. La movilidad es intrínseca de la sociedad del cambio, pero no de la sociedad diversa. En cambio, sí que coincide muchas veces en comunidades diversas con alta diversidad de origen. Para abordarlo adecuadamente, debemos de fortalecer la combinación de tácticas de gestión de la información y de colaboración inter-comunitaria e internacional. Así, deberemos priorizar la implantación de los instrumentos de nuevas tecnologías y de gestión de la información y el conocimiento que nos permita una actualización continua de la información sobre cambios en los residentes y vecinos del barrio. Esto deberemos de imbricarlo con el desarrollo de redes de gobernanza inter-comunitaria e internacional a través del impulso de colaboración multilateral entre entidades de diferentes áreas sectoriales y organizaciones comunitarias de cada lugar.
- La comunidad diversa supone una menor tolerancia a los prejuicios, estereotipos y discriminaciones. La “saliencia” (más visible para la persona) de características diferentes del otro en los mismos espacios pudiera suponer que los estereotipos o prejuicios estén más presentes en las percepciones y en los discursos sociales. Esto no significa que se pueda traducir en comportamientos explícitos discriminatorios. De hecho, nuestros estudios (Gandarillas y Gómez, 2014) muestran lo opuesto. En lugares donde se comparte una densa diversidad social las personas aprenden a mantener discursos más cuidados y sofisticados sobre las diferencias. Se observa una mayor inhibición que en lugares más homogéneos o con unas pocas identidades sociales claramente separadas. El mayor riesgo es en los agentes y profesionales comunitarios que vienen “de fuera” y no comprenden bien las dinámicas sociales internas de la comunidad diversa. En estos casos el policía comunitario o de barrio debe de entender que todos tenemos prejuicios. Debe de ser muy consciente de los suyos y trabajarlos adecuadamente en la relación con los miembros de la comunidad. También debe de promover el mismo trabajo de prevención de juicios preconcebidos entre sus compañeros.

- Las reacciones diversas de la comunidad a los nuevos métodos más cercanos a la comunidad pueden conllevar un esfuerzo adicional. La mayor cercanía del policía va a suponer que en un principio los vecinos exterioricen en su comunicación con el policía sus actitudes estereotipantes y sus prejuicios sobre el policía o sobre el trabajo del policía. Por un lado tenemos aquellos con actitud adversa hacia el policía, al que observa como miembro de un cuerpo “represivo y racista”. Por otro lado tenemos a aquellos que creen que el policía está para solucionarle todos los problemas, incluidos aquellos que han originado ellos. Ya hemos mencionado estos tipos de actitudes y cómo trabajarlos. El policía, al principio, en las primeras reuniones y encuentros con la diversidad de posiciones y opiniones sobre el trabajo de la policía, tendrá que escuchar con actitud abierta expresiones variadas y críticas, pero siempre desde el respeto mutuo. Por otro lado, existen ciertos riesgos en la actitud del policía o de sus compañeros a la hora de intentar acercarse, con buena intención, a estos ciudadanos. El policía puede verse tentado, para romper con esa imagen distante y antipática, a relacionarse de forma personal de tal manera que el vecino crea que tiene una relación especial con el policía, y quiera abusar de su confianza. El policía debe de mostrarse como persona, pero siempre desde su rol o función profesional. Debe de ser firme en su posición de trabajo para la protección de los mismos derechos del conjunto de la ciudadanía, desde la justicia y la equidad. Podrá ayudar más a aquellos que más lo necesitan, pero siempre para que todos puedan disfrutar de los mismos derechos. Estos principios profesionales y éticos deben de regir el trabajo del agente comunitario de la policía comunitaria sin fisuras, ya que cualquier gesto de permisibilidad o favoritismo será conocido en el barrio y dificultará mucho el trabajo posterior. La rectificación posterior supondrá un gran esfuerzo. Es mucho más sencillo mantener y comunicar un rol claro en la relación con el ciudadano. Se puede ser cordial y cercano pero al mismo tiempo firme y profesional. Aunque esto es aplicable a cualquier profesional, es especialmente importante en el caso del policía comunitario, que debe de ser rigurosa y meticulosamente justo y equitativo con todos.
- Una inadecuada atención a las diferentes culturas sobre seguridad ciudadana pueden dificultar el trabajo del policía. Vemos a lo largo del libro el gran recurso que supone tener en cuenta y potenciar la riqueza de concepciones y formas de abordar la seguridad ciudadana de los diferentes grupos y colectivos de la comunidad diversa. En cambio, no tenerlo presente puede complicarnos el trabajo. Muchos discursos comunitarios sobre seguridad ciudadana reflejan la necesidad de incorporarlos e integrarlos en la seguridad del barrio desde sus aportaciones, ya que si no es así pueden verse tentados a encerrarse en sí mismos y hacerse más opacos utilizando costumbres y medios de seguridad y justicia interiores. El policía podría verse tentado de dejar hacer, en un concepto erróneo de la gestión de la diversidad en seguridad ciudadana. Las diferentes concepciones y costumbres deben de suponer

una palanca que impulse y enriquezca las diferentes aportaciones, la participación ciudadana, la abertura entre grupos y colectivos, y la integración social, y no al revés. Las costumbres culturales en seguridad y justicia deben de enriquecer y no sustituir el estado de derecho. El policía deberá de ser capaz de trabajar también de forma interna en los colectivos y comunidades de diferentes identidades culturales y orígenes, siempre desde el respeto a las diferentes costumbres de respeto. Eso también significa que el policía debe de ser estrictamente cuidadoso para no transmitir sus propias preconcepciones estereotipantes sobre supuestos tipos de abusos o delitos generalizadas a todo un colectivo determinado.

### 5.1.11. Tácticas por tipos generales del delito

Ya hemos visto arriba que la tendencia de los diferentes estudios en criminología es agrupar los factores explicativos y diferentes tipos de delito en dos tipos generales, uno relacionado con un pensamiento más racional y calculador, más “económico” del delincuente. Otro más emocional, sentimental, relacionado con el vínculo personal del contexto del infractor, más “psicosocial”. Estos tipos de factores también pueden agruparse a tipos de delito y de perfil de infractor. El “económico” se correspondería a un delincuente “profesional”, con un bajo vínculo a la comunidad o espacio donde comete el delito (la mayoría de las veces robo). El “psicosocial” se correspondería con el tipo que responde a estímulos significativos del entorno donde se relaciona, que directamente causan, desencadenan, o influyen en el desarrollo de su comportamiento infractor.

En principio es el tipo psicosocial el que más posibilidades tenemos de abordar adecuadamente desde nuestros enfoques comunitarios, proactivos y preventivos. La posibilidad de que el mismo agente o un equipo pueda llegar a conocer a fondo y contar con todos los factores y redes sociales que afectan o pueden frenar el desarrollo del problema desde el principio facilita mucho la labor. En cambio, el necesario enfoque inter-comunitario que nos obliga la sociedad y la comunidad diversa también es una oportunidad para abordar el tipo “económico” desde tácticas similares. Efectivamente, nuestro estudio nos indica que el tipo “económico” no es mucho más diferente al tipo “psicosocial” cuando no nos quedamos en el nivel micro, y utilizamos marcos inter-comunitarios. En nuestros estudios (Gandarillas y Gómez, 2014) podemos observar que el modelo psicosocial es un tipo de problema a nivel micro (inter-grupal) y el modelo económico un problema a nivel macro (inter-comunitario) de una problemática similar. Los casos “psicosociales” muestran una motivación espacial o social pequeña y de categorización atribucional restringida (atributos de edad o de origen) en grupos. Por otro lado, los infractores “profesionales” suelen pertenecer a colectivos o comunidades con una categorización diferencial mucho más rica y que suelen buscar localizaciones espaciales más claramente diferenciadas. En cambio, la relación con los “otros” es similar, y las relaciones psicosociales con miembros de otros colectivos son muy parecidos. De hecho, es muy posible que los casos “psicosociales” devengarían en “económicos” si la diversidad social que impide la apropiación territorial, no estuviera presente en los mismos espacios.

Por ello, encontramos que un enfoque de trabajo centrado en la sociedad diversa puede integrar las estrategias y métodos de trabajo descritas en este Manual para los diferentes tipos generales de delito e inseguridad. De cualquier forma, podemos adaptar las tácticas específicas a cada tipología general en varias líneas, como son:

- En el caso del tipo “económico” deberemos de elaborar líneas de trabajo intercomunitarias e internacionales no solo entre comunidades locales, sino también entre comunidades de otras atribuciones y características culturales e identitarias. En este sentido, el trabajo intersectorial y de organización y gobernanza comunitaria deberá de saber combinar el trabajo territorial con el trabajo intracomunitario desde dentro de los colectivos implicados. El trabajo preventivo situacional con elementos de participación ciudadana en la vigilancia natural también será táctica básica en los lugares donde se producen las infracciones habituales.
- En el caso del tipo “psicosocial”, el trabajo se realizará más a nivel individual, reforzando la identidad y el vínculo del infractor a la diversidad de grupos, colectivos, y comunidades de pertenencia o referencia. Esta táctica, de nuevo, debe de transmitirse a todos los agentes sociales que estén trabajando o puedan trabajar con estos infractores. Al mismo tiempo, se trabajarán las situaciones y contextos socio-espaciales y temporales donde se desarrollan estos problemas, desde enfoques aquí descritos.

Nuevas formas de delito: El “ciber-delito”. Los delitos a través de las nuevas tecnologías no difieren en su esencia en los tipos generales de delito, pudiendo encontrar tanto los tipos económicos como psicosociales. La gran diferencia es que el delito se disocia en buena parte del territorio local. Aunque también observamos en nuestros estudios la tendencia inversa: Las TICs facilitan la participación y coordinación entre infractores en un territorio dado. Los ejemplos de los asaltos a supermercados en Londres o las revueltas de Madrid en 2011 son casos muy centrados en el lugar físico. Otra característica a tener en cuenta es la mayor facilidad para el anonimato en su comisión del delito. En cambio, en la identificación policial del infractor se han producido grandes avances, hasta el punto que supone hoy en día un menor anonimato que el delito tradicional. Otra característica específica de las TICs es que al facilitar la participación de personas de cualquier lugar, tenemos un “comportamiento virtual” de gran diversidad de orígenes, culturas e intenciones (buenas y malas). Expertos de varios países (Bulinge, 2009; McKenna, 2009; Picard, 2009) nos sugieren unas pautas de trabajo que pasa por un “patrullaje en el ciberespacio”, anular los sistemas espías (“spyware”), reducir el “spam” (correo basura), frenar la publicidad engañosa, promocionar la seguridad de los datos, proteger especialmente a los menores (aquí la sensibilización y colaboración de los padres es fundamental), gestionar los rumores a través de internet como un bombero apaga un fuego, trabajar conjuntamente en partenariado, desarrollar standars y protocolos de trabajo dentro de las organizaciones y entre las organizaciones, e insistir en su cumplimiento. A esto nosotros añadimos, desde la experiencia de nuestros estudios, aplicar estrategias similares a las presenciales: Implicarse y participar en las redes sociales virtuales, establecer mecanismos para la participación ciudadana

y la colaboración mutua y activa entre los servicios de policía, las otras instituciones y departamentos relacionados, y la ciudadanía, y utilizar las nuevas TICs como recurso para potenciar la transparencia y la gestión de un conocimiento colectivo que sepa aprovechar el recurso del capital social de la sociedad diversa.

Diversidad social y tipos de delito. La diversidad social es un elemento transversal presente en las dinámicas de seguridad e inseguridad de toda comunidad. Nuestros estudios nos indican que ante un incremento de la diversidad en nuestra sociedad, aumenta la complejidad de la tipología como las características y sub-tipos, como la riqueza y valores de seguridad ciudadana y del capital social de la ciudadanía. El análisis de las dinámicas y relaciones entre la diversidad social en una comunidad en los diferentes tipos de seguridad o inseguridad ciudadana nos va a hacer centrarnos en las relaciones integradoras o conflictivas entre personas que se perciben más como miembros de una categoría social que como personas únicas y singulares. Así, en el caso del tipo de delito “económico”, los infractores tenderán a abordar a personas que perciban más como miembros de otra categoría social, lo que les facilitará una “cosificación”, una reducción en el riesgo a la empatía, y un abordaje más frío y profesional. En cambio, les será más difícil abordar a la otra persona si la percibe con alguna característica común o compartido. En el caso de los delitos de tipo “psicosocial”, las emociones contra miembros de otra categoría social contra los que sienten discriminación, desprecio, o rencor serán motivadores de los ataques, en general agresivos. Tal es el caso de los crímenes de odio. También puede darse el caso de ataques a miembros de la misma categoría que se separan en las características consideradas esenciales de esa categoría, lo que podrá ser considerado traición o humillación a la categoría social. Tal es el caso de los crímenes de honor. Ambos son casos que están siendo trabajados en diferentes países en los últimos tiempos, y su alta incidencia representan ejemplos de una pobre presencia o un pobre manejo de la diversidad como capital social y recurso para la seguridad y la convivencia. Más abajo se describe una metodología para trabajar las relaciones entre categorías grupales de una manera más general.

La alta diversidad de una comunidad por lo general es fuente de seguridad ciudadana, como estamos viendo en este Manual, ya que provee de elementos y recursos de preventión de la imposición o desprecio de una mayoría hacia minorías. Para asegurarnos que la diversidad sea un recurso de seguridad y convivencia, debemos de saber gestionarla adecuadamente, comprendiendo y abordando adecuadamente los riesgos y vulnerabilidades de grupos y colectivos diversos.

### **Crímenes de Odio y Crímenes de Honor**

El crimen de honor y el crimen de odio son tipos en cierta forma complementarias que podemos identificar desde enfoques de diversidad social. El crimen de honor se trata de un ataque interno dentro de un grupo de auto-identidad categóricamente diferente al resto hacia un miembro que se separa en alguna característica esencial de identidad del grupo. El crimen de odio en cambio se trata de un ataque externo de individuos de grupos que se perciben como categóricamente homogéneos hacia personas que son percibidas como ejemplos de otras categorías sociales completamente diferentes que se discriminan.

El crimen de odio es entendido como aquel que en su totalidad o en parte está motivado por el sesgo del infractor hacia el estatus de la víctima. Un incidente de odio es una acción en la que se expresa a una persona que su estatus, condición, o situación es ofensiva para otra pero sin que esta condición suponga un delito (CRS, 2003). Ante un crimen de odio, el policía debe de actuar firme, tratando a los infractores de forma individual diferenciando las responsabilidades de cada uno. Debe de buscar la colaboración de otros agentes sociales y de la comunidad, transmitiendo unidad en la diversidad contra la impunidad del odio. Debe de asegurarse de que el daño hecho se repara y no deja señales que pudieran inducir a más acciones de odio o de venganza. Y ante todo no debe de ignorar nunca estos incidentes, y transmitir en todo momento que se actuará activamente para restaurar la justicia. Hay que tener en cuenta que de por sí, el crimen de odio no se detecta ni se denuncia en proporciones significativas, por diferentes miedos de las víctimas, entre ellos que el infractor salga impune de ello (Shaw y Barchechat, 2002). El Servicio Federal de Respuesta a la Comunidad (CRS, 2003) de EEUU interviene en casos en los que hace falta una figura de relevancia que medie y oriente. El CRS recomienda no caer en la tentación de ocultar el hecho (con la intención de no causar alarma), ya que raramente funciona, y favorece rumores realmente alarmantes. Suele ser más efectivo reconocer públicamente el incidente y transmitir firmeza contra la impunidad. Clements (2008) por otro lado advierte de riesgos observados en Inglaterra en que se puede caer en las acciones sobre crímenes de odio, como juzgar superficialmente un delito como crimen de odio enmascarando otras motivaciones, limitar la libertad de expresión, o convertirlo finalmente en protección de las mayorías. Shaw y Barchehat (2002) recomienda una serie de estrategias preventivas, como un buen sistema para detectar los casos, consistencia en los castigos, programas universales e inter-institucionales (no solo centradas en colectivos concretos de riesgo o vulnerables), y acciones para acercar a la diversidad social y enganchar a los jóvenes y minorías para que sean protagonistas. El trabajo contra el crimen de odio debe de ser sobre todo preventivo, con la estrategia de romper con las falsas identidades únicas y homogéneas de grupos, y con el uso de la diversidad promover las identidades compartidas y diversas. Más abajo se describen algunos ejemplos de tácticas dentro de una metodología general en la sociedad diversa.

El crimen de honor ya fue definido más arriba en el libro. Realmente las causas del crimen de honor son debidas a procesos similares a los del crimen de odio, pero con la violencia hacia dentro del grupo. Sus soluciones son similares. En los crímenes de honor por ejemplo la Unidad de Crimen de Honor de la Policía de Enschede (Holanda) actua con determinación creando equipo y redes de trabajo con diferentes agencias y servicios sociales. En caso de una amenaza intervienen para proteger la(s) víctima(s) y después arrestar el (los) culpable(s), y realizar procesos de mediación con la/s familia/s y comunidad/es. Como el CRS en Estados Unidos, existe en Holanda un centro nacional de expertos (LEC EGG) que ayudan a los cuerpos de policía sobre los asuntos que contienen problemas de honor. Investigan y analizan los asuntos. Dan consejos a la justicia, al servicio de Inmigración y Naturalización y también a los centros de refugios de las mujeres mal tratadas. Organiza cursos para los agentes de policía. A nivel de municipios, hay proyectos de colaboración entre diferentes organismos como la policía, la justicia, protección de la infancia y otros organismos sociales que luchan contra este crimen y para disminuir el nº de víctimas del honor.

Tanto el crimen de honor como el crimen de odio son indicadores de una insuficiente presencia activa o una pobre gestión de la diversidad social como recursos para la seguridad y la convivencia. La prevención pasa por trabajar la coincidencia sobre la rica identidad que todas las personas compartimos con diversos grupos y colectivos sociales, facilitando la empatía, comprensión y percepción del otro como persona (más que como una categoría social), con sus valores y posibilidades de colaboración, apoyo, y convivencia.

### **5.1.12. Procedimiento de implantación de la función de policía comunitaria: Retos, resistencias y estrategias.**

*“Mudanças incrementais têm sido insuficientes para a mudança na política de segurança. O ideal, seriam mudanças nas estruturas dos órgãos de segurança. Isso incluiria desde a criação de estratégias de formação (educação) dos novos quadros, passando pela elaboração de novos mecanismos de atuação principalmente das polícias. É necessário que orgaos externos de correição sejam ampliados e canais de participação direta e deliberativa da comunidade sejam implementados”. (“Los cambios incrementales han sido insuficiente para um cambio en la política de seguridad. Lo ideal serían las mudanzas en las estructuras de los órganos de seguridad. Eso incluiría desde la creación de estrategias de formación (educación) de los nuevos cuadros, pasando por la elaboración de nuevos mecanismos de actuación principalmente de las policías. Es necesario que los órganos externos de corrección sean ampliacos y se implementen canales de participación directa y deliberativa de la comunidad”). Robson Sávio Reis Souza, Professor e pesquisador do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (UFMG/Brasil) e profesor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas – Brasil).*

*“Los procesos de cambios deben ir acompañados de cierta sensación de mejora o de interés personal para los miembros de la organización. En caso contrario el cambio se ve como una carga, como una obligación, y surgen resistencias al mismo que van a imposibilitar o van a dificultar en su caso, la consecución de los objetivos planteados”. Manuel Rodríguez Herrera, Mando Policial de Castelló, España.*

*“El recelo a que un desarrollo de prácticas comunitarias suponga un retroceso en la calidad de vida de los policías es generalizado. No se desea patrullar a pie porque los servicios policiales en vehículo de cuatro ruedas son más llevaderos. No se desea interactuar con los vecinos de un territorio porque “nosotros estamos para otra cosa”; y especialmente porque se está en la creencia que todo acercamiento a la ciudadanía nace de la necesidad política de una campaña de publicidad”. Gabriel Trejo, Jefe de Policía de Algete, España.*

Los planificadores y gestores de la seguridad ciudadana de un barrio, distrito, o ciudad deben de saber separar el modelo de seguridad ciudadana que creen más adecuado a implantar para que funcione de forma estable y permanente, del procedimiento para implantar ese modelo final. El planificador debe de analizar todas las limitaciones, resistencias y amenazas que se puede encontrar en el camino, y diseñar un plan o programa de implantación del modelo previéndolas y abordándolas adecuadamente, con una metodología de elaboración de planes similar a la que aquí describimos. Una de las primeras limitaciones que nos encontramos es de hecho la distorsión que suele crear no saber distinguir el modelo final óptimo del procedimiento para alcanzarlo. Dicho de otra forma, las dificultades en el camino no deben de distorsionar el destino final. Y eso ocurre muy a menudo, pudiéndolo considerar como una de las principales resistencias al cambio. Esta

confusión lleva a que muchos gestores perciban el modelo final como imposible, inviable. También es común desechar modelos interesantes ya que se perciben inviable, cuando lo que se está viendo son todas las resistencias que puede tener el camino para implantarlo. Debemos de analizar la viabilidad del modelo final y de los diferentes procedimientos de implantación por separado. Si de verdad el modelo final es el más adecuado, siempre podremos encontrar procedimientos también adecuados.

De hecho, una estrategia es utilizar las cualidades del modelo final como motor del procedimiento o camino de implantación. Efectivamente, el sistema integral de seguridad ciudadana que aquí describimos a lo largo de todo el Manual supone un modelo sinérgico de potenciación y retroalimentación continua de los diferentes elementos del sistema. En este sentido, el apoyo de los agentes comunitarios de cada área sectorial sobre el terreno es fundamental, al igual que los mecanismos de participación comunitaria. La implantación de todos los procedimientos y estructuras supondrá un proceso de potenciación mutua de gobernanza y desarrollo mutuo de todos sus elementos, que describimos en su ámbito general después de la descripción de las estructuras de coordinación inter-sectorial y de gobernanza. En la sección del procedimiento general de implantación general de todo el Sistema Integral de Seguridad Ciudadana y de Gestión Comunitaria analizamos las posibles estrategias de implantación general. Aquí podemos abordar brevemente las estrategias de implantación de la función de policía comunitario.

Ya arriba hemos señalado algunas de las limitaciones y resistencias para el cambio organizacional, y ciertas estrategias para abordarlas. Debemos de tener en cuenta estas resistencias internas en la planificación del procedimiento de implantación, y también las resistencias externas. Abundando más sobre ello, y centrándonos aquí en el desempeño de las nuevas funciones de policía comunitario, ya hemos mencionado que entre los policías de base destinados a desplegar estos roles y tareas, existen importantes resistencias venidas de la concepción tradicional que tienen muchos policías desde antes de entrar en el cuerpo sobre lo que es un policía “de verdad”, es decir, el personaje “duro” que sabe “cazar al malo” y reprimir el delito. Ante esto Golstein (1990) señala que la realidad del trabajo tradicional represivo, uniformizado, y reactivo del policía poco tiene que ver con esta imagen idealizada: Largos períodos de tiempo de tedio, de un trabajo con frecuencia poco digno por el gran control y escasa capacidad de iniciativa venida de arriba hacia ellos, una alta frustración al poder abordar solo síntomas recurrentes, baja capacidad de promoción, y baja valoración del conocimiento profesional en un trabajo muy mecánico y rutinario. Todo esto se puede revertir a la hora de presentar atractivamente el papel y trabajo del agente comunitario de policía, ya que estará continuamente ocupado con sus propios proyectos basados en su iniciativa y responsabilidad a la hora de abordar problemas, un mayor sentido de importancia, autonomía y prestigio que viene de tener un papel relevante en la solución de los problemas, mayor satisfacción y recompensa por ello y por mantener un contacto más cercano con el ciudadano con el que resuelve problemas, una mayor necesidad de usar los conocimientos profesionales ante problemas complejos, y en suma, un mensaje del valor de la profesionalidad. También, de acuerdo a este

autor, principal figura del modelo centrado en la resolución de problemas, el supervisor o mando medio debe de promover el nuevo papel del policía de base orientando y estimulando su capacidad e iniciativa para reflexionar y buscar alternativas de solución a los problemas, desde enfoques proactivos. El mando medio debe también cambiar y adoptar estilos de liderazgo propios de las organizaciones actuales que entienden que cada persona está en el puesto en el que está porque es la persona más adecuada y experta en ese puesto en ese momento, por lo que esperan que el subordinado desempeñe su trabajo con profesionalidad, autonomía, capacidad de decisión, responsabilidad, y auto-liderazgo. Con todo esto Goldstein (1990) se pregunta sobre si a la hora de implantar el modelo es buen procurar hacerlo en toda la organización o empezar por una unidad de forma experimental. Encuentra que mientras que la primera opción es más larga y tardaremos más en ver los resultados, lo que supone de frustración, en cambio si empezamos solo con una unidad, los agravios comparativos y el difícil ajuste con el resto de la organización, también puede llevar a la frustración y el abandono. Entiende el autor que esta decisión dependerá de si hay un buen ambiente para el cambio en toda la organización (por lo que lo implantaríamos a nivel general) o si hay muchos elementos “duros” al cambio (por lo que empezaríamos con una unidad).

Trojanowicz y Bucqueroux (1998) señalan una serie de resistencias internas: la resistencia natural del ser humano al cambio; los sentimientos de traición por cambiar el tipo de trabajo para el que fueron contratados o en el que han invertido su identidad y orgullo; la simple percepción de que los cambios van a suponer más trabajo; la percepción de amenaza a la imagen de policía “macho” convertido en una especie de trabajador social; la creencia que todo lo que no sea “atrapar al malo” es una pérdida de tiempo. Ante esto, estos autores recomiendan resaltar los buenos resultados de los nuevos métodos en la satisfacción de los ciudadanos y en el éxito policial, y en la seguridad del policía (existen estudios indicando que un policía conocido por la comunidad haciendo el trabajo solo a pie se siente más seguro que dos policías en un coche de patrulla). También recomiendan mostrar que los cambios promueven la revalorización y enriquecimiento del trabajo del policía. Pero finalmente, para estos autores el asunto clave no es la conversión sobre los nuevos métodos, sino su cumplimiento. Y finalmente utilizan un similitud de pesca, para el proceso de cambio e implantación del sistema: Se trata de mantener la suficiente tensión para enrollar hacia uno, pero no demasiado rápido o puedes romper la cuerda. Estos autores advierten que los “tics” de los hábitos de procurar una respuesta rápida a una incidencia pueden tentar al agente o unidad de policía a intentar resolver un problema complejo rápido abordando su manifestación, pero sin tener en cuenta el resto de unidades o entidades, y “cortocircuitando” el proceso de resolución del problema. Ante esto, los autores recomiendan al mando medio que recuerde a los agentes de policía sobre los procedimientos y sobre la importancia de tener en consideración y compartir el trabajo con otros agentes y áreas. Skolnick y Bayley (1988), en un estudio sobre la implantación de nuevos métodos de policía comunitaria en 6 ciudades de EEUU, encuentran la principal limitación de estos nuevos métodos en la resistencia al cambio de los agentes “guerreros”

de las prácticas tradicionales. Para superar la resistencia encuentran que lo más importante es que el jefe de policía esté convencido y defienda con entusiasmo y liderazgo (y energicamente cuando haga falta) los nuevos métodos. Otras resistencias internas que señalan estos autores son la percepción de costes económicos adicionales, la escasa visión de cambio de algunos directivos de policía, la incapacidad de la policía por evaluar tanto las prácticas habituales como las innovadoras.

Sobre las resistencias externas tal vez la principal venga de otras áreas sectoriales. Éstas pueden mostrar por un lado resistencias de los niveles medios de gestión y planificación por tener que asumir funciones en ámbitos de seguridad ciudadana que tal vez no vieran como competencia estricta suya. Scott (2005) cree que, debido a estas resistencias, la policía debe de tomar un papel activo en compartir responsabilidades en seguridad ciudadana con otras entidades, áreas sectoriales, y colectivos. Este autor señala algunas estrategias para ello de menor a mayor presión: medidas educativas, solicitudes informales, peticiones exigentes, implicar y traspasar directamente un problema, presionar para la creación de una nueva entidad, avergonzar a la entidad públicamente por no responsabilizarse del problema, abandonar la prestación del servicio, cobrar por el servicio, presionar para legislar la obligación del servicio de la otra entidad, demandar a la entidad. Otra resistencias comunes tienen que ver con el necesario trabajo en equipo entre agentes de diferentes áreas, sectores, o instituciones. En un estudio en Inglaterra, Crawford (1999) agrupó las resistencias y dificultades del partenariado entre agentes de justicia criminal y agentes de policía en las siguientes categorías de discursos: “No cambia nada las cosas”; “no se hace al nivel organizativo adecuado”; “No se puede intercambiar cierta información confidencial”; “saca a relucir conflictos, recelos, y desconfianzas”; “dispersa energías”; “genera ambigüedad en los límites de las funciones de cada uno”; “se pierde autonomía, control, y responsabilidad”. Aunque por cada uno de estos discursos los autores del estudio encontraron otros positivos, estas posiciones deben de conocerse y abordarlas. Más adelante entraremos más a fondo sobre las dificultades del trabajo en equipos inter-sectoriales e inter-instucionales. También aparecerán resistencias por parte de los agentes que vayan a realizar un trabajo sobre el terreno, comunitario, saliendo de su cómodo despacho. También, podremos encontrar que tanto a los gestores como a los agentes de base de estas áreas se sientan amenazados en sus competencias, porque el policía comunitario pueda traspasar sus áreas competenciales. Finalmente, los sindicatos son también organizaciones de los que debemos de esperar ciertos niveles de resistencia (Skolnick y Bayley, 1988).

También podremos encontrar resistencias por parte de los ciudadanos, a su participación, acostumbrados a los métodos tradicionales de policía (Skolnick y Bayley, 1988). Entre las más comunes, por un lado podremos encontrarnos aquellos ciudadanos con actitudes muy pasivas y dependientes de la acción de los servicios públicos, que esperan que la policía lo resuelva todo. Ante un problema de convivencia, en el que puedan tener una mayor o menor responsabilidad, pueden dejar de afrontar la situación y desviarla al policía. También encontraremos ciudadanos que no estén muy dispuestos a participar en

los órganos de participación ciudadana por razones similares o porque consideran que “ya están pagando con sus impuestos para que encima tengan que hacerlo ellos”. Por otro lado, tenemos a aquellos ciudadanos con una actitud negativa hacia la policía en general, que rechacen de principio un modelo de policía que buscan contar con todos, incluso con aquellos que tienen actitudes negativas hacia ellos. Finalmente podremos encontrar a aquellos ciudadanos que viendo la cercanía del nuevo policía lo quiera capitalizar como si fuese su agente de seguridad privada o como si su problema fuese el único y más importante.

Ante estas resistencias deberemos aplicar las estrategias señaladas arriba para el cambio organizacional. También más abajo (en la sección sobre equipos inter-sectoriales) abordamos también las estrategias de coordinación inter-institucional. Y en el caso de las resistencias de los ciudadanos, esta labor será un trabajo del día a día, de forma progresiva. Aquí las estrategias de comunicación externa son fundamentales. Al implantar el nuevo modelo, los servicios de policía deben de realizar un esfuerzo por hacer llegar a todos los ciudadanos los nuevos modelos, usando los medios de comunicación clásicos como los digitales. Es importante que los programas de comunicación externa procuren mantener una coherencia entre forma y fondo. Así, si lo que queremos es que el nuevo policía conozca y sea conocido, los planificadores deberán considerar positivamente la posibilidad de presentar con nombre y cara en cada sección y barrio a los policías asignados a la sección o barrio, y usar los medios digitales y otros medios locales para ello. Esto debe de servir para transmitir una información útil al ciudadano que también nos permita abrir nuevas posibilidades para generar confianza mutua y para aumentar la colaboración y participación (como la presentación del Portal del Ciudadano).

La principal estrategia de implantación debe de basarse en una visión global e integral del territorio. Debemos de alinear las estrategias de implantación del sistema de seguridad ciudadana y de los nuevos papeles de policía con las estrategias generales del territorio donde vamos a implantarlo (barrio o distrito) y con las de la escala de toda la ciudad, municipio y región. Más abajo, después de la descripción de los mecanismos y estructuras de coordinación inter-sectorial y gobernanza, abordamos las estrategias generales de implantación del sistema general de seguridad ciudadana y de gestión integral comunitaria.

Posibles procedimientos de implantación. El modelo “final” de sistema integral de seguridad ciudadana descrito en este libro está enfocado para adecuarse a cualquier sociedad diversa, y por ello a cualquier cultura o colectivo social. Por ello, creemos que el sistema puede ser aplicado a muchos lugares y países. En cambio, el procedimiento de implantación necesariamente va a variar más. Va a tener que adaptarse a las diferentes circunstancias organizacionales, sociales y culturales del modelo previo. Más abajo definimos algunas posibilidades ilustrativas de procedimientos de implantación del sistema integral para un caso de sociedad diversa como es el Distrito Centro de Madrid: (1) Comenzar con un proyecto piloto implantando en un principio la figura del gestor comunitario o de barrio general o generalista en uno de los barrios; (2) Comenzar con un proyecto piloto estableciendo un Centro Comunitario de Justicia y Seguridad Ciudadana

en el Distrito, asignando a él un agente comunitario de la policía, otro de los servicios judiciales, y otro de apoyo psicosocial, y que empezase con un barrio definido; y (3) Una implantación a manera piloto del Sistema Integral en una “gestión de lugar” (“place management”) a nivel micro (plaza o calle), para después extenderlo a nivel de barrio y posteriormente de Distrito. Los métodos de gestión de lugar han mostrado su eficacia en la prevención y disuasión del delito (Eck, 2005).

En cualquiera de los casos, tendremos en un momento u otro que implantar la figura del policía comunitario, si no está ya implantado. Esto puede realizarse en una sola tapa si tenemos claro que no vamos a tener apenas resistencias o dificultades en el procedimiento de implantación. Pero si prevemos resistencias internas y externas como las que hemos citado, es recomendable implantarlo de forma progresiva. Trojanowicz y Bucqueroux (1998) encuentran varios riesgos de implantación progresiva empezando solo por unas unidades, y que tienen mucho que ver con los agravios comparativos entre las nuevas figuras y las antiguas, en ambas direcciones. Es importante que esto podamos preverlo y abordarlo desde el principio. Estos autores encuentran que la implantación de la policía comunitaria puede llevar entre 10 y 15 años, pero sin una buena planificación previa que prevea cómo abordar resistencias de este tipo, puede llevar más tiempo y esfuerzos, incluidos aquellos relacionados con resolver frustraciones.

El **Gráfico 4.1.5.6.2.**nos muestra no solo posibles estructuras de las unidades de policía comunitaria o de barrio. También nos muestra las etapas en las que podemos ir implantando esta figura, con un proceso en cascada. Empezaríamos con un proyecto piloto en un barrio o distrito, con un agente “gestor” o “coordinador” de barrio que impulse diferentes procedimientos y órganos de colaboración con otras entidades y de participación ciudadana. Despues de una evaluación de su eficacia y de la pertinencia de pasar a la segunda etapa, lo impulsaría con el establecimiento de equipos con asignaciones por sectores de barrio. Estos equipos podrán así mismo impulsar después de un tiempo para evaluar sus resultados, y si así se considera adecuado, un modelo general o generalista completo de policía de base de enfoque comunitario. Esto se podría extender a otros distritos de la ciudad si los resultados son satisfactorios.

*“Si se aspira a poder obtener buenos resultados, hay que implicar a toda la organización en el proceso de implementación. Si únicamente participan en el mismo un grupo reducido de miembros de la organización, va a ser muy difícil que el proyecto pueda tener continuidad y van a surgir resistencias que lo pueden hacer inviable”*

Manuel Rodríguez Herrera, Mando Policial de Castelló, España.

## 5.2. Otras funciones y roles relacionados con la seguridad ciudadana

### 5.2.1. Otras funciones de policía

*“El agente de seguridad ciudadana o policía que trabaja sobre el terreno tendrá capacidad de decisión y de liderazgo colaborativo para generar proyectos de intervención sobre todo tipo de factores. El mando medio deberá de ser capaz de programar una línea de acciones a medio plazo sobre la relación entre elementos. El mando superior deberá de planificar estrategias que aborden las relaciones clave entre las redes de factores y sus relaciones a nivel extraterritorial. Los agentes de intervención en crisis y de investigación, estén dedicados o no únicamente a estas funciones, deberán de trabajar también desde enfoques pro-activos, preventivos, y comunitarios en coordinación con el resto de los agentes”* (extracto de las Directrices Internacionales de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, definidas a través del proceso de Conferencia Internacional de Seguridad Ciudadana, publicadas en Gendarillas, 2011).

#### 5.2.1.1. Equipos de Intervención en Crisis y Emergencias (EICEs)

Proponemos aquí cambiar ciertas denominaciones que existen a nivel internacional (“Unidades de Respuesta”, “Equipos de Emergencias”, “Unidad de Reacción Rápida”, “Unidad de Incidencias”). La denominación de “Equipos de Intervención en Crisis” pretende adecuarse mejor a la realidad de los problemas que abordan esos agentes, evitando las concepciones que suponen siempre ir detrás de la ocurrencia del delito (lo que intrínsecamente significa que el delincuente siempre lidera el desarrollo del asunto). También nos permite un papel complementario y que se ajusta muy con el del agente comunitario.

Definimos aquí crisis como el surgimiento de un desequilibrio entre las demandas planteadas a un sujeto (con estresores externos o internos a la persona) y sus propios recursos o capacidades para afrontarlo apropiadamente. Definimos la intervención en crisis como aquella de corta duración y objetivos limitados centrados en la resolución preventiva de una situación de emergencia en un contexto espaciotemporal concreto, asumidamente causada por la acción de estresores externos importantes y/o significativos al actuar sobre uno o varios sujetos que se encuentran en estado de vulnerabilidad o riesgo. Existen modelos generales conocidos y bien contrastados de gestión de crisis, bien sean emergencias individuales, grupales o colectivas, desastres o catástrofes que afectan a conjuntos más amplios de la sociedad (Puy y Romero, 1998; Sánchez-Vidal, 1996). Estos modelos aúnán la metodología científica social de las últimas décadas. Incluyen la planificación y gestión basada en la evidencia. Incluyen conceptos como la racionalidad limitada, el diseño ambiental preventivo, los modelos de resolución de problemas, o la actuación pro-activa. Se basan en estrategias de elaboración del “modelo emergente”, pudiendo preparar a las partes (posibles infractores, víctimas, y comunidad) desde antes, durante, y después de una ocurrencia. La teoría de la “norma emergente” nos señala que

la mayoría de las personas, cuando nos encontramos en una situación de crisis, elaboramos un modelo racional o norma de salida del problema que “emerge” de la situación. Debemos por ello orientar y facilitar a la persona, a través del diseño ambiental y de las referencias psicosociales de la situación, los procesos de razonamientos adecuados para que esa norma emerja de forma correcta.

Los modelos actuales de intervención en crisis parten de una crítica sobre las insuficiencias metodológicas, científicas, y de eficacia de los modelos clásicos previos basados en un concepto irracional del ser humano que ante una situación estresante se comporta impulsivamente, agresivamente, con resistencia, o en pánico, para lo que hace falta un control de la situación. Estos modelos de “Caos, Orden, y Control” (“*Caos, Command, & Control*”) centran su intervención en necesidad de mantener el control sobre el lugar. Parten de supuestos básicos como:

- Las personas en una emergencia son como bolas de rodamiento, elementos pasivos.
- Ante un desastre las personas se comportan con pánico, irracionalidad, conducta antisocial y competitiva, etc.
- El pánico lleva a comportamientos inadecuados.
- La gente así se comporta impredeciblemente.
- Hay que retener la información para evitar el pánico y el descontrol.
- Hay que tomar el control desde arriba ya que la gente se descontrola.
- Se entiende que se ha superado la emergencia cuando se ha restablecido el mando y el control.

En cambio, los diferentes estudios sobre estos supuestos evidencian que solo están presentes en muy reducidas situaciones y condiciones. Algunas de estas condiciones tienen que ver con la percepción de la persona en la situación estresante de que existe una intención de control que puede dificultar a esa persona encontrar una salida adecuada a la situación. Ese control procede muchas veces de una intervención que busca exactamente lo contrario de lo que produce. Se generan así procesos en “bucle” o espirales de escape o de crisis, de lo que llamamos “profecía auto-cumplida” (Quarantelli, 1993). Ya hemos descrito cómo los métodos reactivos y de respuesta imperantes en muchas policías se centran en la intervención en crisis o emergencias (aunque muchas veces no se llame así) con métodos que buscan ante todo el control de la situación, y no la resolución del problema. Los manuales operativos de policía habituales en situaciones de peligro muestran casi exclusivamente tácticas de control con el uso de la fuerza, que son necesarias de aprender y manejar por la policía para ciertas situaciones de respuesta a agresiones. En cambio, no incluir en la formación del policía otros métodos dificultan e incluso pueden promover la resistencia activa, las espirales de conflicto, y la agresión innecesaria, poniendo muchas veces innecesariamente en peligro al policía, y complicar la situación cuando llega al lugar con la misión de resolver el peligro y en su caso poner al infractor a disposición judicial. Por ejemplo, un “Manual de Procedimientos Operativos de Defensa Personal”

(García, González, y Conzález, 2008) dedica casi todo el libro de trabajo del policía sobre el terreno a técnicas de control con procedimientos de uso continuo de la fuerza física en respuesta a la continua supuesta posibilidad de resistencia o agresión de la persona. El Manual señala por ejemplo usar el método de “triangulación” ante toda identificación (sea de persona sospechosa o no), que consiste en rodear a la persona a identificar. El libro lo justifica explicando que “todos sabemos que una simple identificación puede convertirse en una gran alteración del orden público en breves momentos” (p. 60). Ante una resistencia pasiva de una persona dentro de un automóvil, el Manual indica que “en muchos casos con una simple “negociación”, conseguiremos que desistan de su actitud y colaboren con los agentes sin necesidad del uso de la fuerza. Si no logramos que colaboren y se niegan a bajar del vehículo nos veremos obligados a utilizar medios que les obliguen mediante dolor o utilizando gases, etc., a hacerlo” (p. 234). Estos métodos utilizados de forma única y sistemática, sin tener en cuenta procesos naturales psicológicos de la persona como la reactancia, la tendencia a la percepción de inequidad, la profecía auto-cumplida, o la incapacidad para elaborar soluciones pacíficas, en la mayoría de los casos podrá dificultar la actuación e incluso empeorar la situación.

Los modelos actuales de “norma emergente” o de “resolución de problemas” (“Continuidad, Coordinación, y Cooperación”) se centran en la persona y su comportamiento desde análisis científicos. Parten de la crítica principal a los modelos de control de que no toman en cuenta el periodo de incubación de la emergencia y el impacto psicosocial posterior. Se basan en una serie de principios resultados de estudios empíricos del comportamiento. Algunos de ellos resaltan que:

- Las personas en una emergencia son agentes activos.
- Las personas ante un desastre se comportan racionalmente y cooperativamente
- Solo en raras ocasiones aparece el “mito” de la conducta impulsiva, irracional y de pánico.
- Las personas entran en comportamiento irracional, impulsivo, o de pánico por ambigüedad y falta de información. Hay que dar la información adecuada para permitir que las personas realicen juicios correctos manteniendo la racionalidad.
- Los individuos tardan en reaccionar, ya que primero tienen que conceptualizar la situación y analizar la mejor respuesta. Los primeros movimientos de las personas se caracterizan por comportamientos de orientación e investigación.
- La huída del problema es solo una de las posibilidades que puede barajar una persona.
- No debemos de suponer que la gente va a entender a la primera las sirenas u otras formas de aviso.
- Las personas se mueven a la salida más familiar al problema.
- La respuesta organizada debe de basarse en los comportamientos psicosociales más naturales de las personas y en las redes de apoyo natural y comunitario.

- No se debe de sustituir la estructura social de respuesta con estructuras artificiales. Las unidades sociales deben de entenderse como un recurso, no como un problema. Los servicios de emergencia deben de saber activar y apoyar estas estructuras naturales. Es decir, hay que complementar, no sustituir.
- Al contrario de los modelos clásicos de toma de control, el objetivo aquí es procurar mantener o facilitar la recuperación de la capacidad de control de los individuos y colectivos implicados.
- Debe de primar la toma de decisiones descentralizadas y plurales, primar la autonomía sobre la autoridad.
- Debe de primar un modelo de resolución de problemas más que de preocuparse por evitar el “caos” a toda costa.
- Se debe de analizar todo el proceso de emergencia para poderlo prevenir, incluyendo el periodo de incubación de la emergencia.

El modelo de norma emergente se resume señalando que ante situaciones de emergencia las personas tienen que tener instrucciones claras para que puedan entender rápidamente qué pasa, qué hay que hacer, y por qué, en claves en las que estén culturalmente y socialmente acostumbrados. En resumen, hay que facilitar que las personas definan la situación de una forma adecuada, percibiendo el peligro y la solución a ese peligro. Es decir, si queremos que la gente se comporte racionalmente hay que tratarla racionalmente. Esto también se aplica a la intervención en caliente, en las situaciones de crisis, con infractores reales o potenciales. La utilización de tácticas basadas en el modelo de norma emergente puede servirnos como “palanca” para facilitar la colaboración del afectado, sea infractor o víctima, y evitar entrar en espirales de fuerza, resistencia, violencia, y caos. La falta de preparación, incapacidad para responder adecuadamente a una situación de crisis, priorizando en todo momento tácticas de control de la situación, es la principal causa de reacciones violentas o negativas en caliente del infractor y de impactos psicológicos posteriores (estrés post-traumático) de la víctima. En esos casos esta necesitará tratamiento clínico posterior. En cambio, con una buena intervención en crisis, los psicólogos solo necesitarán realizar una labor de apoyo psicosocial sobre el terreno en los momentos inmediatamente posteriores a la crisis (o durante ella).

Los modelos de intervención en crisis también permiten utilizar técnicas de preventión secundaria y terciaria y comunitarias bien conocidas desde disciplinas como la psicología social. La idea básica es que una crisis de seguridad ciudadana se define como una rotura de la normal seguridad en una comunidad, y a sus redes naturales de convivencia y apoyo mutuo, impactándola negativamente, pudiendo generar brechas y fracturas sociales si no se trabaja con rapidez y agilidad. En la gestión de la crisis se trata de realizar las acciones adecuadas (y ya planificadas previamente) para recuperar el estado de normalidad previo entre las personas directamente afectadas como en el contexto comunitario de esas personas. Para ello se requiere de un trabajo de re-fortalecimiento de los vínculos y redes comunitarias con relación a las personas afectadas y al problema, y de la comunidad

en su globalidad. La crisis supone también una oportunidad para potenciar y fortalecer los recursos de la propia comunidad en seguridad y convivencia. En muchas ocasiones la crisis se puede entender como la manifestación o desencadenamiento de un problema latente, y en ese sentido se puede abordar como una oportunidad para trabajar ese problema. De hecho, inclusive la crisis puede surgir como expresión de que la situación se encuentra preparada para trabajar la solución al problema. En este sentido, los agentes comunitarios deben de saber leer la oportunidad que se nos ofrece, para trabajar la crisis de forma coordinada y con la implicación de la comunidad, para una reparación del daño hecho y una reintegración de las personas directamente afectadas en la vida de la comunidad. Esto también nos va a permitir reducir la vulnerabilidad de la víctima, normalmente un factor mediador de la crisis, reducir el riesgo de reincidencia o reocurrencia por el actor con la conducta que ha llevado a la crisis, y restaurar la justicia.

Los modelos de gestión de crisis y emergencias nos brindan también la oportunidad de planificar e implantar con antelación de forma pro-activa. El diseño e implantación de los planes supone contar de antemano con la participación ciudadana, y de los agentes y profesionales del resto de las áreas sectoriales e instituciones. Esto implica la investigación de campo predictiva sobre indicadores de riesgo, y la preparación de las diferentes partes para las crisis previstas. Estas crisis pueden ser desde infracciones o agresiones pequeñas pero frecuentes, hasta grandes disturbios colectivos.

Las actuaciones sobre el terreno en crisis tienen como norma básica la de intervenir lo antes posible, con la mayor inmediatez posible (sobre el lugar y el momento de la crisis). La estrategia es la de aislar la crisis o situación, para que las personas afectadas y su contexto lo puedan significarlo posteriormente como de excepcional. Como objetivos mínimos, se busca volver a la situación pre-crítica, restaurando su nivel de funcionamiento, eliminando los síntomas presentes, devolviendo el control subjetivo de las personas, colectivos y comunidad implicadas, y devolviéndoles la capacidad de funcionamiento habitual. Como objetivos máximos, buscamos el fortalecimiento adaptativo de las personas implicadas y de su contexto comunitario, y la prevención de futuras repeticiones. Para esto último es fundamental estudiar metódicamente e identificar los mecanismos internos y externos durante el proceso de crisis, y realizar un análisis e identificación de soluciones para futuras ocasiones.

Entre las normas básicas de intervención en el momento de la crisis, podemos citar las siguientes:

1. Alejar a los afectados del lugar o entorno estresante lo antes posible.
2. Definir, abordar, y priorizar la resolución del problema y la recomposición de la situación previa.
3. Organizar las tareas urgentes e inmediatas gestionando la ayuda de profesionales, familiares, amistades, y entorno social.
4. En caso de peligro por riesgo de agresión (o agresión real), hay que priorizar en el momento la reducción de este peligro, sin complicar innecesariamente la

situación poniendo en peligro al agente o provocando más con una actuación inadecuada a la persona con comportamiento agresivo.

5. Hacia la persona agresiva o infractor, hay que transmitir continuamente una disposición para la escucha y comprensión, el ofrecimiento de oportunidades para la colaboración del infractor, formas claras para hacerlo, un trato no discriminatorio de su persona y proporcional a la situación, y firmeza ante el comportamiento no aceptable. Es fundamental que el policía entienda que debe de centrarse en resolver la situación de peligro, sin entrar en conflictos innecesarios con el infractor. Debe de centrar expresamente el problema en el comportamiento, y la solución en la colaboración de la persona.
6. Hacia todas las personas afectadas, un objetivo inmediato es el de tranquilizar y bajar el nivel de excitación generados, separando a las personas del estresor y llevando a un lugar seguro con poca estimulación que se sienta la persona protegida. Hay que comunicar que el peligro ya pasó, que se está a salvo y nada malo va a pasarle, que se está en control de la situación, y que se va a ayudar a encontrar una solución. Hay que ayudar a relajarse a la persona afectada, que sienta empatía, que es aceptado, comprendido, escuchado, que pueda expresar sus emociones libremente. Nunca se debe de minimizar la crisis, procurando transmitir su excepcionalidad y trascendencia, lo que facilitará que luego la persona separe el suceso de la normalidad de su vida.
7. Transferencia de la responsabilidad y el control sobre las soluciones a los afectados una vez acabado el trabajo.

La intervención no debe de buscar el olvido o reducción de conciencia sobre lo sucedido, sino facilitar que el sujeto se enfrente adecuadamente, de forma gradual, con apoyo y en condiciones favorables, a una experiencia a la que por la forma que sucedió y por su contenido no ha podido o sabido enfrentarse en el momento que se produjo. Por definición, si una buena gestión de la crisis logra planificar, anticipar y preparar la crisis previamente y de forma pro-activa, realmente podemos decir que se ha conseguido prevenir la crisis. Aunque la situación pueda surgir, no podremos hablar de crisis.

Como podemos observar, los EICEs tienen una labor con tareas y funciones relacionadas de forma muy estrecha con las funciones del policía comunitario. Realmente deben de mantener también enfoques de tipo comunitario, haciendo un esfuerzo por conocer y ser conocido. La respuesta rápida ante una crisis va a ser mucho más eficaz si las partes afectadas (infractor, víctima, entorno comunitario) conocen al agente y el agente les conoce por su nombre. También, a los EICEs se les puede incorporar agentes de PCB en situaciones importantes de crisis.

A los enfoques de intervención en crisis se les puede criticar que se limitan a paliar el problema, no a analizar las raíces del problema, y que buscan cambios cortos, individuales, sobre los síntomas superficiales, no sociales y a largo plazo. También, que muchas veces en la práctica no trabajan lo suficiente en el necesario desarrollo de futuras

líneas predictivas, anticipatorias, y preventivas de la intervención. De cualquier forma, los modelos de intervención en crisis no son contradictorios con enfoques centrados en trabajar sobre las causas principales de los problemas, como los de policía comunitaria, y son necesarias ambas, teniendo clara la importancia de tener presentes las limitaciones de cada una cuando las coordinamos.

Las funciones de las Unidades de intervención comunitaria y las de intervención en crisis son diferentes pero complementarias. Esto es sobre todo debido a que los objetivos de ambos son diferentes. La policía comunitaria parte del planteamiento de que existen unos problemas intrínsecos en la comunidad y hay que potenciar, promover, y mejorar la seguridad ciudadana. En cambio, los principios de la gestión de crisis de los EICEs parten del planteamiento de que existía una situación de normalidad que ha sido roto, y que hay que restaurar. En términos técnicos decimos que los policías comunitarios trabajan con modelos de desarrollo y los EICEs con modelos de déficit. Ambos modelos son compatibles, pero diferentes, y ello es una de las razones por las que es conveniente mantener funciones distintas.

### **5.2.1.2. Otras funciones de los agentes de policía**

*“Cualquier denuncia debe de ser tratada siempre como un problema, bien por su veracidad, bien porque sea la patentización de un problema”* (extracto de las Conclusiones del Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, publicadas en Gандарillas, 2011).

*“Any claim should always be treated as a problem, be it because it is true or because it is the patenting of a problem”* (extracto de las Conclusiones del Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, publicadas en Gандарillas, 2011).

En una organización de los servicios de seguridad ciudadana como estamos aquí definiendo basados en unas funciones generalistas, y de ahí una derivación a funciones especializadas cuando la tarea requiere de especialistas, caben muchos tipos de especialidades. La de intervención en crisis es prácticamente inevitable no tanto por un requisito de especialización competencial, sino porque su operativa requiere de unidades preparados y listas para ello, y viceversa, otras funciones se pueden ver entorpecidas si deben de cubrir también en su totalidad la de la función primaria de intervención en toda crisis o emergencia. Existen por otro lado otras funciones que sí que pueden ser cubiertas por la policía comunitaria o de barrio, y que es recomendable su implicación en ellas, pero que puede ser interesante ser cubiertos por funciones especializadas, por tres razones. Por un lado, esas funciones pueden verse beneficiadas de conocimientos especializados o competencias de expertos. Por otro lado, puede suponer tanto trabajo para un agente generalista que le suponga un conflicto de tiempo de dedicación al agente generalista, que le dificulte el trabajo en otras funciones. Y finalmente podemos decidir implantar estas funciones especializadas porque podemos, porque tenemos los recursos para ello.

Estas funciones pueden ser muy variadas, pero aquí citaremos al menos dos que tienen que ver con los nuevos ámbitos de trabajo que estamos aquí abordando, y en particular con

la información a nivel territorial de base: El agente de investigación, y los administradores de información y comunicación. Estas funciones pueden ser desempeñadas en un departamento de policía o en otros servicios (judiciales, penitenciarios...), aunque los papeles de los agentes de policía en otros servicios o áreas también se abordan en las secciones relacionadas con cada área.

Agentes de investigación. Ya hemos descrito aquí cómo realmente todos los agentes de policía desde enfoques comunitarios deben de planificar, programar y ejecutar su trabajo desde métodos de investigación. En cambio, existen muchos elementos que se pueden beneficiar de un especialista en investigación, en ellos:

- El diseño de métodos de investigación general y de técnicas de investigación específicos (por ejemplo, a la hora de diseñar una encuesta de victimización).
- La detección de factores e indicadores de riesgo más o menos sutiles o escondidos (factores sociales, espaciales, temporales).
- La detección de factores o elementos de delito y su análisis.
- El análisis de los procesos y perfiles psicológicos y motivaciones previos a un comportamiento delictivo.
- El análisis de los procesos psicosociales en el entorno comunitario que pueden afectar negativamente a aumentar la inseguridad o positivamente a reducir el comportamiento delictivo y mejorar la seguridad y la convivencia.
- La detección de procesos, flujos y dinámicas entre factores socioespaciales y socioterritoriales en análisis cartográficos, que permitan la predicción, prevención, y lucha contra el delito.
- El análisis cuantitativo (estadístico y matemático) y cualitativo de toda esta información recogida en la investigación de campo.
- El estudio de los elementos que pueden llevar al esclarecimiento de un delito, y de la culpabilidad o inocencia de una persona implicada.

Todas estas tareas pueden ser llevadas a cabo por un criminólogo o agente especialista de investigación que se encuentre asignado en las unidades territoriales de la policía más amplias que el barrio. Pero también puede encontrarse asignado a otras áreas de especialización que puedan existir (p.ej., de crimen organizado, o de delitos fiscales), algunas de ellas con una relación menor con los territorios locales. También pueden estar asignados a los servicios judiciales. En cualquier caso deben de trabajar de forma muy estrecha con los agentes comunitarios o de barrio, aportando mutuamente en equipo. Y es fundamental que trabaje programando su trabajo en base a diseños de investigación vertebrados en la planificación general de la policía comunitaria.

Gestores y administradores de información y comunicación (AIC). Puede ser una tarea ardua, que lleva mucho trabajo, y especializada en el manejo y actualización continua de la ingente información que hoy en día puede manejarse a través de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs) y de la que un agente comunitario puede beneficiarse ampliamente. Entre las tareas de un AIC se pueden señalar:

- El diseño de bancos de datos que permitan incorporar campos cualitativos y cuantitativos de una gran variedad de fuentes de información sobre hogares, calles, y barrios.
- La implantación de métodos de actualización continua y a tiempo real y procesamiento de los diferentes tipos de datos para facilitar su explotación por los agentes de policía de todo tipo y por los investigadores. Es fundamental la capacidad del AIC para permitir que las actuales TICs puedan alimentar el sistema (p.e., móviles, ordenadores portátiles, tabletas...) a tiempo real.
- La implantación y gestión del procesamiento y actualización de los datos.
- La definición de sistemas para compartir datos entre servicios, áreas sectoriales, e instituciones, garantizándola sincronía e interoperabilidad de los diferentes niveles y filtros de confidencialidad y de acceso dependiendo del área.
- La investigación preventiva y de emergencias en delitos telemáticos o informáticos (“e-crímenes”), o en aquellos delitos en los que la coordinación entre los infractores se realice con medios telemáticos (a través de móviles u otros medios no alámbricos).

Al igual que los agentes de investigación, los AIC deben de trabajar de forma muy estrecha con las unidades y agentes de policía comunitaria y los de investigación. El manual de Clarke (2009) aborda pautas de trabajo para los AIC ante los “e-crímenes”.

### **5.2.2. Los agentes de justicia comunitaria<sup>1,2</sup>**

La profesionalización del sistema de justicia criminal mejoró la liberación de la justicia en todo el mundo, aunque ha tenido también que pagar por ello: en muchos países, los jueces profesionales, los fiscales, los oficiales de policía y otras personas se han visto

<sup>1</sup> Esta sección 5.2.2. sobre “Los Agentes de Justicia Comunitaria” ha sido realizada por el personal del Center for Court Innovation (CCI, “Centro de Innovación Judicial”), como resultado de su colaboración dentro del proyecto “Seguridad en Diversidad”, financiado por el Programa “Prevención y Lucha contra el Delito” de la Comisión Europea. Partes de esta sección han sido publicado en otros artículos y monografías por el mismo personal del CCI, listados en el Anexo de este artículo (ver *Recursos para Planificadores*). Ganador del premio Peter F. Drucker de Innovación sin ánimo de lucro, el Centro de Innovación Judicial es una asociación privada y pública única que promueve un nuevo pensamiento sobre cómo el sistema judicial puede resolver problemas difíciles como la adicción, delitos de calidad de vida, la violencia de género y el abandono de los niños. El Centro funciona como la sección independiente de investigación y desarrollo del sistema judicial del estado de Nueva York, creando proyectos demostrativos que evalúan los nuevos enfoques hacia los problemas que han resistido a los soluciones convencionales. Los proyectos demostrativos del Centro incluyen el primer juzgado comunitario de la nación (El Tribunal Comunitario de Midtown), así como juzgados de casos de drogodependencia, tribunales de violencia de género, tribunales juveniles, tribunales de salud mental, tribunales de reingreso y otros. Fuera de Nueva York, el Centro difunde las lecciones aprendidas de sus experimentos en Nueva York, ayudando a los reformadores del tribunal del Mundo a evaluar nueva soluciones a los problemas locales. El Centro contribuye al debate internacional sobre la justicia a través de investigaciones originales, libros, monografías y mesas redondas que ofrecen los líderes académicos y los profesionales conjuntamente. El Centro también provee asistencia técnica práctica, aconsejando a los innovadores sobre el diseño del programa, la tecnología y medidas de eficacia. Para más información visite [www.courtinnovation.org](http://www.courtinnovation.org)

<sup>2</sup> Traducido del inglés por Tek J. Smith y Eva Cano Solís.

aislados de los ciudadanos a los que han intentado servir. Además, los profesionales de la justicia han tenido que luchar con un número de problemas: un incremento en los delitos menores; un sistema judicial abrumado; retrasos en resolución de casos de crímenes menores que pueden alargarse hasta meses; cárceles masificadas; frustración de repetición de delincuentes reincidentes; insatisfacción con el resultado del castigo tradicional, incluyendo la cárcel y falta de confidencia en la justicia por parte de la opinión pública. Una de las formas en las que los sistemas judiciales han comenzado a responder a estos problemas es reduciendo sus operaciones a una escala mucho más humana. En varios países, los sistemas judiciales grandes y centralizados están creando pequeños juzgados basados en la comunidad de un vecindario. Se centran en los delitos menores, como la prostitución y el consumo de alcohol, que es lo que debilita la calidad de vida de un vecindario. Los fiscales están prescindiendo de muchos de sus ayudantes de la sala de justicia y los están ubicando en oficinas vecinales donde comparten y desarrollan con los miembros de la comunidad soluciones innovadoras para los problemas de seguridad. La policía está trabajando y desarrollando más de cerca con los ciudadanos nuevos programas que van más allá de la resolución de problemas de delitos para poder prevenirlos antes de que ocurran. Los departamentos de libertad provisional están haciendo todo esto – abrir oficinas en el vecindario, compartir con la comunidad y centrarse en la prevención.

“La justicia comunitaria” se ha convertido en el término usado para describir estos esfuerzos de solución de problemas. Esta justicia intenta hacer que el sistema judicial sea más efectivo restableciendo los lazos entre los involucrados en la justicia criminal y las comunidades a las que sirve. Guiado por la filosofía de la justicia comunitaria, las agencias de justicia criminal se están preguntando ciertas cuestiones: ¿Qué hace que los residentes de una comunidad se sientan inseguros? ¿Qué recursos puede proveer para hacer frente a sus propios problemas? ¿Cómo pueden las agencias de justicia criminal – trabajando con los ciudadanos, otras agencias gubernamentales y las organizaciones comunitarias- dirigirse a estos problemas de manera que produzcan mejoras a largo plazo? En última estancia la justicia comunitaria busca transformar la forma en la que la gente ve los delitos – no como casos para ser procesados sino como problemas para ser resueltos.

La justicia comunitaria humaniza a las agencias que administran la ley y mantienen el orden. Incrementa la confidencia de la gente en el sistema judicial y en sus empleados, fortaleciendo el respeto por las leyes y las normas de la comunidad y dando a las comunidades más herramientas para mantener el orden y resolver los problemas por sí mismos. Algunos estudios han mostrado que la justicia comunitaria ahorra dinero atrayendo a voluntarios, aprovechando los recursos pertenecientes a la comunidad y enfatizando sentencias alternativas que son menos costosas que la clásica encarcelación.

Esta sección provee una visión general sobre la justicia comunitaria con énfasis en lo judicial, en base a la experiencia del Centro para la Innovación Judicial (Center for Court Innovation) un comité de expertos. Esta visión general incluye un breve historial, ejemplos de iniciativas destacadas y la impresión que tuvo la justicia comunitaria en el sistema judicial.

### **5.2.2.1. Juzgados Comunitarios**

La justicia comunitaria en los Estados Unidos, comenzó en 1980 a través de movimientos de reformas administrativas solapadas: La seguridad ciudadana basada en la teoría de los “cristales rotos”, y en modelos comunitarios y centrados en la resolución de problemas. Por lo general, los defensores de estas ideas sostenían que la policía podía efectuar una vigilancia contra los delitos y los disturbios al establecer una relación cercana con los residentes de una comunidad, tomaban los delitos menores en serio y pensaban profundamente cómo identificar y resolver las pautas de los delitos en lugar de responder después de que un delito se había cometido. De estas vigilancias, la idea de justicia comunitaria se extendió a otras ramas del sistema judicial, incluyendo los juzgados, fiscalía, agencias de defensa y departamentos correccionales.

#### **A. El Juzgado Comunitario de Midtown, Nueva York, EEUU**

El primer Juzgado Comunitario fue diseñado como respuesta a delitos contra la calidad de vida que incluye prostitución, vandalismo y poseer pequeñas cantidades de drogas dentro y alrededor de las áreas más importante de negocio y turismo, Times Square. Desde que fue fundado, el Juzgado Comunitario de Midtown ha trabajado en estrecha colaboración con la comunidad para identificar problemas de prioridad y elaborar soluciones significativas. En la planificación del juzgado, los dirigentes del ayuntamiento y juzgados consultaron de forma extensa con miembros de la comunidad, incluyendo empresarios, educadores, habitantes y proveedores de servicios sociales. Para seguir desarrollando la aportación, el juzgado patrocina un Panel de Condiciones Comunitarias cada mes donde vecinos y representantes de instituciones locales hablan sobre desafíos de seguridad y buscan ideas para solucionarlos. Para delitos menores el juzgado responde no solo con sentencias sino también con ayuda. Los castigos se manifiestan en proyectos comunitarios de indemnización prominentes que buscan, entre otras cosas, mejorar la confianza del público hacia la justicia. Obligando al delincuente a restituir la comunidad por causar sus daños, el juzgado busca señalar que el sistema jurídico no solo busque que el delincuente responda por sus crímenes menores sino también fortalecer y mejorar la vecindad afectada de manera activa. Para mejorar el acceso a estos servicios, el juzgado los proporciona dentro del juzgado. Grupos de apoyo, adiestramiento laboral y otra programación están a solo unos metros de la sala de justicia. El Juzgado Comunitario de Midtown también tiene programación única, muchos fueron elaborados por los mismos empleados en colaboración con expertos comunitarios. Entre el ofrecimiento hay programas para padres para ayudar a los participantes a convertirse en mejores padres y una iniciativa que vincula las víctimas del tráfico de sexo a servicios y apoyo. Para medir su éxito, el proyecto Midtown busca responder a unas preguntas fuera de lo común. El sistema jurídico tradicional normalmente recopila estadísticas que tratan sobre volumen y rapidez, ¿cuántos casos y con qué rapidez fueron procesados estos casos? Pero el Juzgado de Midtown, aunque reconoce que la rapidez y volumen son importantes, también se preguntan cosas como:

- ¿En esta zona, qué impresión tiene el juzgado en la calidad de vida?
- ¿Los acusados piensan que sus casos fueron tratados de manera justa?
- ¿Cuál es la imagen que tienen los vecinos del juzgado?

Hasta ahora el Juzgado de Midtown se ha evaluado tres veces. Una evaluación encontró que era más probable que el Juzgado diera una sentencia alternativa. En concreto, tomando en cuenta los cinco cargos principales, entre el 69 por ciento y el 95 por ciento de delincuentes recibieron sanciones alternativas, como restitución comunitaria y/o servicios sociales por mandato, comparado con el 18 al 37 por ciento de delincuentes cuyos casos pasaron por el Juzgado centralizado tradicional de Manhattan. (Sviridoff y col., 2000). Además de cambiar las costumbres de sentencias, el Juzgado Comunitario de Midtown intentó conseguir aumentar el cumplimiento de estas sanciones alternativas. Los investigadores encontraron que en sus primeros tres años el 75 por ciento cumplió con los servicios comunitarios por mandato, en comparación con solo el 50 por ciento en el Juzgado central de Manhattan (Sviridoff et al., 2000, 2001). Durante los primeros 16 años las medidas de cumplimiento de servicios comunitarios fueron de 84 por ciento y el cumplimiento de servicios sociales fue del 75 por ciento (Center for Court Innovation, 2008). Una encuesta reveló el apoyo comunitario. De hecho, el 64 por ciento de los 495 demandados dijeron que estarían dispuestos a pagar más en impuestos para mantener el Juzgado Comunitario. De los dispuestos a pagar más impuestos, el 52 por ciento pagaría hasta \$100 al año (Sviridoff et al., 2000). Entre otros resultados, los investigadores encontraron que en los primeros años del Juzgado (desde 1993 hasta 1995) los detenidos por causa de prostitución disminuyó el 56 por ciento y las ventas ambulantes sin permiso bajó el 24 por ciento (Sviridoff et al., 2000). Un análisis de los beneficios frente a los costes calculó que los ahorros por año eran de entre \$1,270,000 y \$1,418,00 del sistema penal y del valor de los servicios comunitarios. (Sviridoff et al., 2001).

### B. Principios<sup>3</sup>

El equipo de planificadores que ayudaron al New York State Court System o Sistema de Juzgados de Nueva York para crear el Juzgado Comunitario de Midtown fundaron el Center for Court Innovation (“Centro de Innovación Judicial”, CCI), una organización independiente sin ánimo de lucro que ayuda el Sistema de Juzgados de Nueva York a desarrollar y poner a prueba nuevos modelos. El CCI, que tiene despachos en Nueva York y Londres, también sirve para consultar gobiernos de todo el mundo en justicia comunitaria y otras reformas judiciales. Para apoyar la réplica de los Juzgados Comunitarios, el CCI ha identificado seis principios comunes de trasfondo, definidos abajo, que diferencian los tipos de justicia que resuelven problemas judiciales cuando se ejercen a través de Juzgados Comunitarios fuera de las normas del sistema judicial. Estos principios son compartidos en la mayoría de sus métodos con otro dos modelos que han surgido a la

<sup>3</sup> Esta sección está redactada de Greg Berman, “Principles of Community Justice: A Guide for Community Court Planners” o “Principios de Justicia Comunitaria, Una Guía Para Planificadores de Tribunales.” <http://www.courtinnovation.org/research/principles-community-justice-guide-community-court-planners>

misma vez: la justicia restaurativa, que enfatiza en reconstituir a las víctimas y comunidades dañadas por el crimen y la justicia terapéutica, que enfatiza el rol terapéutico que puede jugar el sistema judicial en las vidas de los delincuentes.

Los principios de justicia de resolución de problemas que guían el trabajo de los Juzgados Comunitarios, de los fiscales comunitarios y de otros profesionales de la justicia comunitaria son:

*1. Información puesta en valor*

Los Juzgados Comunitarios están comprometidos a la idea de mejorar la formación del empleado combinados con mejor información- no solo es sobre el acusado, sino también sobre el contexto del crimen en la comunidad- puede mejorar en las decisiones que toman los jueces, abogados y otros oficiales de la justicia. Por ejemplo, el Harlem Community Justice Center o el Centro de Justicia de Harlem en Nueva York usa una herramienta validada de revisión para evaluar riesgos criminógenos y sus necesidades relacionadas. La información de alta calidad obtenida con la asistencia de la tecnología y compartidas conforme con leyes de confidencialidad, ayuda a los profesionales a llegar a decisiones matizadas sobre el tratamiento de las necesidades individuales del acusado y los riesgos que recaen en la seguridad pública. La meta es asegurar que los acusados reciban el nivel apropiado de supervisión y servicios.

*2. Compromiso comunitario*

El Juzgado Comunitario reconoce que los barrios son víctimas también. Como propone la teoría de “cristales rotos”, al ignorar estos delitos menores hace que merme el orden común, que logra llegar a la no inversión, al deterioro de la zona y crea un ambiente donde el crimen más serio puede crecer. El Juzgado Comunitario depende de los vecinos y asociaciones de vecinos para ayudar a identificar, establecer un orden de prioridades y resolver problemas en la zona. Como el profesor Tom Tyler relata en su libro fundamental *Why People Obey the Law* o *Por Qué La Gente Obedece La Ley*, la gente sigue la ley con mas fe si creen que es legítima. Por eso los Juzgados Comunitarios buscan:

- **Hacer la justicia visible**, utilizando los mandatos para proyectos de restitución donde los vecinos puedan ver lo que se está haciendo y equipando los delincuentes de manera que puedan ser identificados al desempeñar los servicios comunitarios.
- **Hacer la justicia accesible**, dando la bienvenida a observadores y visitantes.
- **Hacer la justicia activa**, vigilando las condiciones de crimen de la comunidad y buscando oportunidades para involucrar la comunidad en los tratamientos de los problemas relacionados con el crimen cuando surgen.

*3. Colaboración*

Los Juzgados Comunitarios están en una posición única para atraer diferentes personas, organismos del gobierno y organizaciones comunitarias de forma colaborativa para mejorar la seguridad pública. Al reunir los compañeros de justicia (como jueces, acusadores, abogados, vigilantes de libertad condicional y directores de los juzgados) y extendiendo la mano hacia

agencias e instituciones fuera de la judicial (como proveedores de servicios sociales, grupos de víctimas y colegios) los Juzgados Comunitarios pueden mejorar la comunicación entre agencias, animar la confianza de los ciudadanos y el gobierno y fomentar nuevas respuestas a los problemas de seguridad pública.

### *4. Justicia Individualizada*

Las sentencias normales en casos menores- cárcel a corto plazo, multas, libertades condicionales sin ninguna condición significativa- hace muy poco para restablecer los daños causados por el crimen. Tampoco hace mucho para prevenir que el individuo regrese al Juzgado como delincuente habitual. En lugar de la normalidad, los Juzgados Comunitarios buscan combinar el castigo con la ayuda enlazando los castigados con sanciones basadas en la comunidad que ayudan el castigado a cambiar su vida. Programas de desintoxicación, servicios médicos, programas educativos y terapia pueden estar incorporados en las sentencias y órdenes judiciales.

### *5. Responsabilidad*

Los Juzgados Comunitarios buscan mandar el mensaje de que todo el comportamiento criminal tiene un impacto en la seguridad comunitaria- y con las infracciones hay consecuencias. Los Juzgados Comunitarios retienen a los delincuentes de casos menores, casos que impactan la calidad de vida, obligándolos a participar en proyectos de restitución de la comunidad – como limpieza de la vecindad, limpieza de grafiti y trabajos administrativos- en la zona donde ocurrió la infracción. En insistir que se cumplan las normas y en mostrar las claras consecuencias por no cumplir, los Juzgados Comunitarios mejoran la responsabilidad de los acusados en delitos menores. Una de las herramientas básicas disponibles para los jueces de los Juzgados Comunitarios es obligar al acusado a regresar para poner el tribunal al día sobre su sanción alternativa. Tener informes con regularidad también mejora la responsabilidad de estos servicios que saben que su trabajo está bajo examen público.

### *6. Resultados*

En el Juzgado Comunitario, la recopilación activa y el análisis de datos- midiendo los resultados, procesos, gastos y beneficios- son herramientas importantes para evaluar la eficaz del funcionamiento y anima a la mejora continua. Por ejemplo, Bronx Community Solutions o Soluciones Comunitarias de Bronx en Nueva York tiene un investigador que mide el cumplimiento en diferentes variables para proveer de información a los empleados. En una ocasión, el investigador encontró que aproximadamente el 15 por ciento de delincuentes nunca fueron directamente al despacho de entrada del Juzgado. Con la información basada en estos datos, los directores del programa pusieron en marcha un sistema de escolta donde se cuenta con un cuerpo de servicio para acompañar a los participantes de la sala de justicia al despacho de entrada.

## **C. Esfuerzos internacionales**

Mientras que los modelos tradicionales de justicia en el mundo varían, con frecuencia en formas fundamentales (compare, por ejemplo, la sala de justicia contenciosa en América contra el sistema inquisitorial usado comúnmente en el extranjero), los experimentos en la

justicia comunitaria son sorprendentemente similares. Muchos muestran los mismos temas básicos que han hecho tan populares en los EEUU a los Juzgados Comunitarios y a los programas de acusación comunitaria. Algunas categorías de delito – como la violencia de género- son universales. El delito menor (llamado de forma diferente en las jurisdicciones de habla inglesa “delitos contra la calidad de vida”, “crimen callejero” o “comportamiento antisocial”) también parece estar extendido. Además de estas quejas universales, sin embargo, muchas regiones también tienen preocupaciones únicas. En Sudáfrica, por ejemplo, los Juzgados Comunitarios en las comunidades rurales luchan en buscar cómo tratar con el hurto de ganado de forma original, un delito que nunca ha pasado por el despacho del juez en el Juzgado Comunitario de Midtown.

Lo que sigue son unos cuantos ejemplos de países que son pioneros en iniciativas de justicia comunitaria.

1. *Centro Norte Comunitario de Justicia de Liverpool (North Liverpool Community Justice Center), Inglaterra*

A través de los años, al surgir otros Juzgados Comunitarios, se ha buscado seguir estos principios mientras se desarrollan estrategias únicas para combatir los problemas locales. Una encuesta internacional, (Karafin, 2008), mostró que en la lista de prioridades, el alcohol y las drogas estaban entre las primeras prioridades, los Juzgados Comunitarios alrededor del mundo se ocupan de una larga selección de asuntos, incluyendo el arrojo de basura, micción pública, absentismo escolar, delincuencia juvenil, pandillas, edificios abandonados y vertido ilegal de escombros. La encuesta, publicada en el 2008, dice que encontró que más de 50 Juzgados Comunitarios por todo el mundo habían abierto desde 1993, incluyendo dos en Inglaterra, una en Australia y 17 en Sudáfrica. Entre las primeras jurisdicciones fuera de los Estados Unidos, Inglaterra adoptó el modelo del Juzgado Comunitario.

El North Liverpool Community Justice Center o el Centro de Justicia Comunitaria de North Liverpool abrió en 2005. Un proyecto cooperativo del Home Office o Ministerio del Interior, Department for Constitutional Affairs o Ministerio de Asuntos Constitucionales y el Attorney General's Office o Fiscalía General, el proyecto está centrado en el “comportamiento antisocial”, incluye la prostitución, el vandalismo, el hurto y la alteración del orden público. Parecido a los juzgados americanos, el proyecto de la iniciativa de Liverpool tiene un solo juez y un equipo fijo de fiscales. Como los homólogos americanos, la iniciativa de Liverpool reconoce que el hurto ha sido tradicionalmente de baja prioridad para el sistema judicial, aunque es de alta prioridad para los vecinos. En ese tiempo el ministro de justicia Baroness Scotland dijo que “estos tipos de delitos antisociales verdaderamente afectan a la manera en que la gente se siente sobre el lugar donde vive”. Consistente con el modelo americano, el Juzgado de Liverpool da sentencias que combinan castigos (como proyectos de restitución comunitarios) con ayuda (como rehabilitación para la drogodependencia).

Varios factores alimentaron el interés del gobierno Británico en los Juzgados Comunitarios, incluyendo una iniciativa nacional lanzada en el 2002 para tomar medidas duras contra el comportamiento antisocial y también se realizaron una serie de visitas

en el 2002 por el Ministro del Interior, el presidente del tribunal, el canciller y el fiscal general al Centro de Justicia Comunitaria de Red Hook y al Centro Comunitario de Midtown, en la ciudad de Nueva York. En ese punto, Lord Falconer of Thoronton, que como el Señor Canciller y el Ministro del estado Británico de Asuntos Constitucionales, era el oficial jurídico con más rango en Gran Bretaña, dijo, “Nosotros en Gran Bretaña tenemos mucho que aprender de los Juzgados Comunitarios de Nueva York”, y dijo que los Juzgados Comunitarios eran “un enfoque totalmente nuevo” para Inglaterra y Gales.

En julio de 2003, el gobierno de Gran Bretaña convocó un congreso de justicia comunitaria donde los directores dijeron que estaban dispuestos a invertir £3 millones en un Juzgado Comunitario de prueba. El gobierno comenzó una búsqueda para encontrar el sitio ideal. Según los coordinadores Debbie Clarke y Scott Simon, el gobierno consideró algunos factores que incluían: necesidades sociales, niveles de delitos contra la calidad de vida, niveles de absentismo y el paro, sentido de comunidad, grupos operativos interdepartamentales que ya existían y el entusiasmo local. Al final, eligieron la zona de Kirkdale al norte de Liverpool, una área con aproximadamente 80.000 habitantes marcados por la pobreza, el crimen y los disturbios. La zona de captación incluía un área del Reino Unido con casi el doble de los saqueos de residencia y pobreza.

En aquel entonces el ministro del interior era David Blunkett que prometió que el centro de justicia “actuará como un punto focal para la lucha de la comunidad contra la minoría egoísta cuyo comportamiento gamberro y criminal perjudica la calidad de vida”. Blunkett y seis ministros hicieron otras ocho visitas a la zona para reunirse con líderes y vecinos para obtener “reacciones de ellos en el punto [donde están] entregando las normas directamente” dijo Blunkett. El gobierno también hizo una llamada a todos los interesados en presidir el nuevo proyecto. Un panel de cinco miembros que sin precedentes incluía a dos representantes de la comunidad , seleccionó al Juez David Fletcher para presidir el experimento de Liverpool. El juez Fletcher, un abogado de defensa durante muchos años y después juez a nivel del distrito, dijo que se había presentado para el puesto porque vio en él “una oportunidad para tomar parte en las sentencias de manera directa y deliberada. Yo podía ver qué pasaba y luego adaptar las sentencias al verdadero problema al nivel más básico”.

El juez Fletcher siente que el juez es la clave para el éxito del Juzgado Comunitario. Una de las características que distingue el modelo en Inglaterra y América- es la interrelación entre los acusados y el juez. Fletcher dijo: “cuando no hablo con el abogado y solo con el acusado, se sorprenden. Yo pienso que la mayoría [de acusados] lo encontraron útil porque me podían decir lo que pensaban y lo veo más útil que saber lo que piensa el defensor de ellos”. El hecho de que fue permanentemente asignado al Juzgado ha permitido al juez Fletcher conocer mejor el barrio. “No solo sé los nombres de los programas sino los detalles. Yo he visitado muchos de ellos”, dijo el juez Fletcher. El juez Fletcher se reúne a menudo con dos gabinetes de asesores- uno de adultos y el otro de jóvenes. “También tengo reuniones a menudo con la fiscalía, la policía y con los de la libertad condicional para que me cuenten como va todo”, dijo Fletcher. También se reúne con

el equipo de soluciones inter-institucional que incluyen abogados, vigilantes de la libertad condicional y especialistas en servicios sociales. El equipo recomienda sanciones y sentencias.

Por lo normal, una evaluación médica para la rehabilitación de drogodependencia lleva hasta tres semanas, pero en el Juzgado del juez Fletcher, pueden hacer una derivación inmediata a un centro de drogodependencia cercano. El juez Fletcher tiene un poder único a diferencia de los jueces de Inglaterra y Gales: tiene el poder para dar advertencias condicionales, donde da al acusado una tarea -como indemnizar a alguien, hacer servicios comunitarios o escribir una carta pidiendo disculpas. Si el acusado termina la tarea, se le retiran los cargos. Fletcher también convoca “reuniones para resolver problemas”, que incluyen los que han sido declarados culpables, miembros de la familia y una colaboración de agencias relevantes, para identificar factores que apoyan y animan la delincuencia como la drogadicción. Son estas conversaciones las que permiten al tribunal “hacer decisiones sobre sentencias con mejor información”, según un informe del 2007 sobre el centro de justicia (McKenna, 2007). Entre los delincuentes que participaron en estas reuniones para resolver problemas, el 76 por ciento pensaba que el apoyo que recibieron era mejor del que habían recibido en el Juzgado tradicional y el 86 por ciento creía que la reunión les ayudaría a no cometer un delito en el futuro (McKenna, 2007).

La evaluación también encontró que “la manera de realizar la justicia comunitaria apoya la efectividad y eficacia de las operaciones judiciales. Se evitan retrasos innecesarios y burocracia, es posible tomar medidas contra los delincuentes que no comparecen o los que incumplen las sentencias” y que “al tener un alto nivel de casos preparados se evita sesiones innecesarias” de 2,2 sesiones de media por caso comparada con 2,8 de las cifras regionales. Lo que ayuda a reducir el tiempo de la detención a la sentencia, en concreto, en el centro de justicia se tardaban 26 días desde la detención hasta la sentencia, menos de la quinta parte del promedio nacional de 147 días (McKenna, 2007). Los esfuerzos del centro para educar a la comunidad sobre sus actividades también fueron efectivos, de acuerdo a otro estudio de evaluación. Basándose en datos de actitud comunitaria de una encuesta - con 1.407 habitantes encuestados en el 2005; 524 en el 2006 y 541 en el 2007- la conciencia de la existencia del centro aumentó de uno a cinco (20 por ciento) hasta casi de uno a tres (32 por ciento) (Llewellyn-Thomas and Prior, 2007).

## 2. Sudáfrica: Nuevas Ideas para una Nueva Nación

El movimiento para establecer los Juzgados Comunitarios en Sudáfrica fue rápido y extenso, tocando prácticamente cada rincón del país en un período de un año. Fue un presidente de Sudáfrica quien lo impulsó. Thabo Mbeki, presidente del país desde 1999 hasta 2008, hizo un llamamiento durante el discurso de la nación en mayo de 2004 para la creación de dos Juzgados Comunitarios en cada una de las nueve provincias del país. Hizo su agenda mucho más ambiciosa con el hecho de dar al gobierno solo un año para completar la tarea. Con el presidente y el gobierno nacional estrictamente apoyando el modelo, Sudáfrica, un país por entonces de 44 millones de habitantes, pasó de fundar su primer Juzgado Comunitario en abril de 2004 a tener 13 en mayo de 2005.

El primer Juzgado fue el único que se desarrolló antes del comunicado oficial de Mbeki y sus raíces son en buena parte locales. El Juzgado Comunitario de Hatfield o The Hatfield Community Court, que abrió el 5 de abril de 2004 en la ciudad de Tshwane, un municipio que incluye la capital administrativa de la nación, Pretoria, fue creada en buena parte a través de una asociación entre la Universidad de Pretoria, la Fiscalía Nacional y otras más, incluyendo la policía, los líderes de negocios y el gobierno local. Los factores que inspiraron al desarrollo del Juzgado incluían un aumento del índice de delitos, un fuerte movimiento de renovación urbana y la frustración pública con la respuesta por parte del sistema judicial frente a los delitos menores. Desde que se estableció la democracia en 1994, el gobierno también ha tenido un fuerte compromiso de innovación. El país entero ha adoptado, en realidad, lo que se llaman “juzgados especializados” (lo que en América se denominan “tribunales de resolución de problemas”) como una forma de dirigirse a una gran cantidad de asuntos. Por ejemplo, en mayo de 2005, Sudáfrica tenía, además de sus Juzgados Comunitarios, 54 juzgados especializados en delitos sexuales, 220 juzgados autorizados a ver casos de igualdad (que implican acusaciones de discriminación) y varios juzgados de delitos comerciales (que se centran en los delitos de guante blanco, considerados un serio problema en Sudáfrica).

De acuerdo con Martin Schönteich, agente superior jurídico en la Iniciativa de Justicia de la Sociedad Abierta (una sección del Instituto de Sociedad Abierta, que es una filantropía americana que apoya la reforma democrática en el mundo), El Juzgado Comunitario de Hatfield o The Hatfield Community Court tiene sus orígenes en los delitos que afectan a los estudiantes y a los empleados de la Universidad de Pretoria. “El delito estaba incrementando. Había muchas irrupciones en el campus ... Las alumnas estaban siendo agredidas sexualmente y asaltadas”, Schönteich señaló. “Desafortunadamente, el sistema de justicia criminal no estaba respondiendo muy bien. No había una respuesta real. Luego la universidad consiguió persuadir a algunos fiscales en Pretoria para la apertura de un Juzgado Comunitario, un Juzgado que reaccionaría muy rápidamente a los delitos”.

El Juzgado de Hatfield trata con delitos menores, incluyendo delitos de drogas y alcohol, incumplimientos de la ordenanza municipal y el hurto en tiendas. Tradicionalmente, llevaba entre seis meses o más resolver un caso, pero en el Juzgado de Hatfield los plazos son “casi inmediatos”, dijo Schönteich. En tiempos pasados, muchos casos eran retirados o sobreseídos por una escasez de recursos o porque, después de retrasos de hasta seis meses, los testigos u otras evidencias ya no se encontraban disponibles. Acelerar la tramitación ha cambiado la situación dramáticamente. El resultado – tanto en Hatfield como en los Juzgados Comunitarios desarrollados posteriormente- ha sido un índice extremadamente alto de condenas, profundamente en los percentiles noventa en muchos juzgados (comparado con un índice típico de un Juzgado de Distrito que está en el percentil sesenta). El Juzgado Comunitario de Hatfield también ofrece servicios integrados, con un agente de libertad condicional remitiendo a los adultos elegibles para una serie de programas sociales. Para alentar a la comunidad a que se involucre, el Juzgado Comunitario de Hatfield ha llevado a cabo simulacros de juicios. “Esperamos conseguir

sensibilizar a los niños de las consecuencias del abuso del consumo de drogas y alcohol, informar de la equidad del proceso en relación a los derechos de todos, incluyendo a las personas acusadas de delitos y proporcionar información a la gente sobre los procesos judiciales y las diligencias”, dijo el Defensor Retha Meintjes, subdirector de la Fiscalía, a The Tshwane Eastern News.

El Juzgado de Hatfield fue acogido de inmediato por el gobierno nacional. En su discurso del estado de la nación, justo un mes después de que el Juzgado abriera, el Presidente Mbeki afirmó que el Juzgado de Hatfield “en su primer mes de funcionamiento ha concluido 200 casos con un índice de condena del cien por cien”.

La Ministra de Justicia y Desarrollo Constitucional, Brigitte Mabandla, declaró en el Parlamento que el Juzgado de Hatfield solamente “en las primeras semanas de funcionamiento... demostrando enormes beneficios con respecto a la rápida finalización de los casos..., el apropiado manejo de los jóvenes delincuentes, pequeños delitos y sanciones comunitarias como alternativas a la encarcelación”. Como resultado, el Juzgado de Hatfield se convirtió en el prototipo de todos los Juzgados Comunitarios posteriores, a los que se refería, a veces, como “Juzgados tipo Hatfield” (en parte para distinguirlos de las estructuras informales de justicia y de los juzgados tradicionales de las áreas rurales que ya llevaban el nombre de “Juzgado Comunitario”).

Aunque a los juzgados individuales se les alentaba a adaptar los principios del Juzgado Comunitario a las necesidades locales, el departamento de justicia ha expuesto que todos los juzgados comparten los mismos objetivos:

- enfocar en el área de soluciones hacia el crimen;
- mejorar el acceso a la justicia;
- repartir justicia de forma efectiva y eficazmente;
- prevenir el deterioro urbano;
- tratar a los delincuentes juveniles de manera apropiada.

Después, el defensor Johnny de Lange, cuando hablaba en diciembre de 2004 en la apertura oficial de tres Juzgados Comunitarios en Cape Western cuando ejercía como subdirector del ministerio de justicia y de desarrollo constitucional, dijo: “El modelo de Hatfield está basado en el modelo de EEUU donde se tratan pequeños delitos, que conducen a menos delitos en general.” Añadió : “Durante mucho tiempo, los actos de delitos menores no fueron tratados con rotundidad como deberían haber sido tratados. La creación de los Juzgados Comunitarios es, por lo tanto, una afirmación del intento de que donde quiera y cualquiera que sea el delito menor que se cometía, será tratado con rapidez. Da un significado práctico al concepto de tolerancia cero en nuestra lucha contra el crimen”.

Una de las metas más importantes de los Juzgados Comunitarios en Sudáfrica es aumentar la confianza de la gente en las instituciones democráticas. “Nuestros juzgados son la fachada del sistema judicial criminal,” dice de Lange. “Mejorar el acceso y la interacción con el sistema en todos los niveles construirá, inevitablemente, el entendimiento de

la población sobre los procesos judiciales. De esta manera nuestra gente, tanto en las áreas metropolitanas como en los municipios e incluso en las áreas rurales, verán, de primera mano, la justicia haciéndose y actuando. ... El respeto por el proceso y las decisiones de los juzgados conducirán hacia una alta consideración de las instituciones de la democracia, tales como el sistema judicial y esto, a cambio, generará respeto por la democracia". La mayoría de las jurisdicciones sudafricanas han establecido los nuevos juzgados sin nuevos empleados ni dinero extra del gobierno nacional. Esto ha sido posible, en parte, porque los grupos de negocios, las ciudades y otras personas han estado dispuestos a invertir en esta iniciativa.

### 5.2.2.2. Paneles de justicia comunitaria<sup>4</sup>

Los miembros de la comunidad juegan un papel de participación activa en los Juzgados Comunitarios como consejeros, voluntarios y hasta clientes en los servicios judiciales, pero en muchos sentidos dejan que las decisiones de factores claves se realicen por los abogados, jueces y otros empleados judiciales. Los paneles de la justicia comunitaria son diferentes en que: le dan a los ciudadanos voluntarios el poder de sentenciar a los acusados y en ocasiones vigilar el cumplimiento. Los paneles han sido utilizados en diferentes jurisdicciones, en diferentes puntos del proceso de justicia: antes de entrar al tribunal, como parte de una sentencia formal y hasta la libertad de prisión, como manera de seguimiento y apoyo al delincuente al reintegrarse en la comunidad.

#### A. Tribunales de Vecindario de San Francisco o San Francisco Neighborhood Courts, California, EEUU

En San Francisco, el Fiscal del Distrito suscribe un contrato con una organización sin ánimo de lucro que lleva lo que se llaman Tribunales de Vecindario, un programa lanzado en mayo de 2011. El nombre es desorientador, sin embargo, el programa no involucra a los tribunales reales sino a los paneles de voluntarios que atienden los casos de delitos menores sin violencia remitidos por los fiscales. Los Tribunales de Vecindario son opcionales, un desvío voluntario del tribunal convencional, que sucede antes de que el fiscal exponga los cargos formales. El incentivo por participar es directo: no solo el demandado evita el proceso formal del Juzgado, sino que si él o ella satisface los mandatos del panel, el caso se desestima. Si no están conformes, sin embargo, el Fiscal del Distrito de San Francisco se reserva el derecho de poner cargos con la salvedad de que no se puede usar la información revelada en la vista del Tribunal de Vecindario contra ellos.

El proceso comienza cuando el delincuente es arrestado o se enfrenta a una citación de un delito menor o infracción. El agente que le arresta ofrece al delincuente una tarjeta de color brillante y le explica la opción que tiene de que su caso sea visto en el Tribunal de Vecindario local en lugar de ir al Tribunal Superior y tener antecedentes penales si es

<sup>4</sup> Algunas porciones de la Sección III son extraídos de un artículo todavía no publicado donde se resume una discusión en una mesa redonda sobre la justicia comunitaria en el Centro de Innovación del Tribunal (Center for Court Innovation) en agosto de 2011. El artículo está archivado por Robert V. Wolf, director de comunicaciones en el Centro de Innovación del Tribunal.

condenado. La tarjeta dirige directamente al demandado a la comisaría para reunirse con el fiscal local del vecindario. La gente en libertad condicional o en periodo de vigilancia no tienen derecho a que sus casos vayan al Tribunal de Vecindario al igual que tampoco los que tienen sus casos abiertos. Generalmente, los casos con violencia son excluidos a menos que la víctima también esté de acuerdo en que su caso vaya al Tribunal de Vecindario. Aquellos que tienen antecedentes penales relacionados con la violencia no están excluidos, ni tampoco aquellos con signos de enfermedad mental (aunque si muestran una enfermedad mental severa, estos casos son vistos en el Tribunal de Salud Mental). El demandado tiene 72 horas para presentarse en la comisaría de policía y reunirse con un fiscal del vecindario. Si el demandado aparece, se produce una conversación y si se elige participar, se citan para reunirse con el Tribunal de Vecindario a la semana siguiente.

Una vista puede ser tan corta como unos 10 minutos y los demandados no están obligados a admitir su responsabilidad. “Realmente no preguntamos que admitan o que estén de acuerdo en que cometieron el delito” dijo Lenore Anderson, jefe de la división de programas alternativos del Fiscal del Distrito de San Francisco. Si el demandado no pone en entredicho los cargos, el panel hará una “directriz” que se centrará en restablecer tanto a la comunidad como al demandado. El panel puede desarrollar “cualquier resolución creativa que ellos sientan que sería apropiada”, dijo Anderson.

Los panelistas comunitarios – llamados “jueces voluntarios”- son capacitados en justicia reconstituyente y son una muestra heterogénea representativa del vecindario, incluyendo comerciantes, propietarios de casas, jubilados y estudiantes. Su capacitación incluye clases en proporcionalidad – que es, la importancia de unir la longitud y el alcance de la sentencia con la gravedad del delito.

Los voluntarios también reciben un gráfico al que referirse durante las deliberaciones que “ dispone ciertas opciones que se sugieren”, dice Anderson. “Si deciden que quieren [los demandados] hacer servicio comunitario, [el gráfico muestra] lo que sería una cantidad decente de tiempo para cumplir la tarea dependiendo de las diferentes circunstancias”.

En los primeros meses de operación, el Tribunal de Vecindario redujo el tiempo ,desde la citación hasta la finalización de las resoluciones, de seis meses a solamente unas semanas. El programa también busca ahorrar dinero liberando recursos para los delitos más serios. “Una de las cosas que nosotros estamos intentando hacer es disminuir el número de casos menores que se llevan los recursos del sistema del Juzgado tradicional. Así que, parte del análisis no es que solo la justicia reconstituyente sea efectiva, sino que también sea más apropiada y que no deberíamos malgastar el dinero de los fiscales, la policía y los agentes del Juzgado en cosas que son menos serias”, dijo Anderson.

Las características más distintivas del Tribunal de Vecindario son que:

- Los propios ciudadanos discuten los casos con el fiscal y deciden el resultado apropiado.
- Los participantes no son formalmente acusados, aunque la oficina del fiscal se reserva el derecho a presentar cargos más tarde si el participante no es complaciente.

- No es una gestión de caso ni un modelo de tratamiento sino una estrategia para mantener ciertos casos menores fuera del sistema judicial convencional y resolver rápidamente los asuntos con soluciones prácticas que mantiene al delincuente y recobra a la víctima.
- A pesar de su nombre, no es técnicamente un tribunal.

El fiscal del distrito George Gascón planea expandir el programa a toda la ciudad en el curso del año 2012. “Confiriéndole poderes a la comunidad a través del Tribunal de Vecindario, estamos trayendo la justicia a los vecindario y estamos rompiendo los ciclos de delitos que afectan a la calidad de vida de nuestros ciudadanos en la ciudad”, dijo George.

### **B. Paneles de Justicia Comunitaria o (Community Justice Panels), Vermont, EEUU.**

Vermont, un estado con 625.000 habitantes, ha desarrollado una extensiva red a nivel estatal de paneles relacionados con la justicia y directivas que cuentan con voluntarios de la comunidad. Las primeras directivas comenzaron en 1995 por el Departamento Correccional de Vermont que creó directivas reparativas de libertad vigilada y supervisa a los delincuentes que tienen libertad vigilada. Curiosamente, fue de interés público que inicialmente desatara la confianza y el desarrollo en el Estado en la justicia comunitaria. Haciendo frente a un cara perspectiva de construir más cárceles, el Departamento Correccional de Vermont se volvió hacia el público para pedir consejo. Presentando propuestas específicas, el público fue inequívoco.

“Cuando les dimos el concepto de directiva reparadora”, dijo John Perry, director de planificación del departamento en esa época. “El noventa y dos por ciento pensó que era una idea sensacional”. En 1994, el estado revisó, por completo, su estructura de sentencias, dando a los delincuentes no violentos, de bajo riesgo, tales como los ladrones de tiendas, vándalos y falsificadores de cheques, la opción de reunirse con una directiva reparadora, que consiste en un grupo de voluntarios de la comunidad quienes desarrollan y vigilan las sentencias de libertad vigilada y que requieren a los delincuentes para compensar el daño causado por sus acciones.

Las sesiones de las directivas pueden durar entre 30 minutos y dos horas. Las víctimas son animadas a asistir. Si la víctima se presenta, él o ella tiene la oportunidad de hablar sobre el impacto que su delito ha tenido en su vida. El delincuente explica su lado de la historia. La directiva hace preguntas, habla de cómo el delito ha dañado a la comunidad en general y negocia un contrato en el que se describen los pasos que el delincuente tiene que seguir para reparar el daño causado por su delito. Un contrato típico requiere una disculpa, servicios comunitarios o indemnización directa a la víctima. Además, “hay normalmente una forma de oportunidad para un aprendizaje profundo y una reflexión”, dijo Karen Vastine, directora del Centro de Justicia Comunitario de Burlington (Burlington Community Justice Center), citando el ejemplo de un joven acusado de hurto. Ya que el joven estaba “dedicándose a hacer películas”, su contrato requería que “se filmara pidiendo disculpas a la gente a la que había repercutido”.... También va a hablar con la tienda en la que robó “para aprender más sobre las impresiones dañinas del hurto”, añadió ella.

Los voluntarios de la comunidad están capacitados para asegurar que estos contratos – o acuerdos reparadores- reúnen ciertos estándares generales. “ El acuerdo necesita ser S.M.A.R.T: (Specific Measurable, Achievable, Realistic and Tolerable), en la medida específica, alcanzable, real y tolerable,” apuntó Yvonne Byrd, directora del Centre de Justicia Comunitario Montpelier (Montpelier Community Justice Center) que funciona con un número de paneles.

En el 2011, había 72 directivas reparadoras en el estado y una variedad de otro tipo de paneles de justicia comunitaria que trabajan con delincuentes desde la situación de pre-cargos hasta que salen de la cárcel y fija como objetivo a todo el mundo, desde adolescentes que se enfrentan a cargos menores hasta adultos delincuentes con delitos graves sexuales. Todas las directivas y paneles, de una forma u otra, buscan que los miembros de la comunidad y los delincuentes se vean cara a cara. De esta manera, las directivas tienen a los delincuentes responsables de sus acciones mientras ayudan a reparar el daño causado por ellos y reintegran al delincuente en la comunidad. Los voluntarios están “ retando al individuo para aceptar verdaderamente la responsabilidad”, añadió Vastine. “ Y ellos también buscan las formas en las que el individuo puede devolver el daño que han causado”.

En Burlington, el Fiscal del Condado Chittenden, Thomas J. Donovan envía a ciertos delincuentes de bajo nivel antes de que sean formalmente acusados de lo que él llama Intervención Rápida, un programa de abandono del delito que puede ordenar la participación en los servicios sociales como el tratamiento contra las drogas, o en el panel de Intervención Rápida patrocinado por el Centro de Justicia Comunitario de Burlington. El panel realiza una función similar a la de la directiva reparadora de libertad bajo vigilancia: el panelista voluntario escucha a los dos partes, negocia el contrato y vigila su cumplimiento. Sin embargo, a diferencia de la directiva de libertad bajo vigilancia, la directiva de una Intervención Rápida, permite a los delincuentes “evitar … un antecedente penal permanente si completan el programa”, apuntó Vastine.

Un tercer modelo de directivas reconstituyentes son los Círculos de Apoyo y Responsabilidad (“Circles of Support and Accountability”), que trabajan con delincuentes que van de la encarcelación a la comunidad. Normalmente se compone de un equipo de representantes de agencias de leyes y servicios sociales y también de tres voluntarios de la comunidad quienes se reúnen semanalmente con los participantes para controlar sus progresos hacia la consecución de sus metas principales, como la búsqueda de un hogar permanente y de empleo. “ Involucramos al agente de libertad vigilada, a los proveedores de tratamiento, a los voluntarios de Centro de Justicia Comunitario, a miembros de familia, al propietario de la casa y a un especialista de la Oficina de Empleo. El cliente comienza hablando mucho de dónde comenzó, dónde está ahora y a dónde quiere llegar. Luego, también escuchamos de las diferentes partes cuál es su compromiso para con el cliente. Es una oportunidad para compartir información y para asegurarse de que todos estamos en la misma página,” dice Marc Wennberg del Centro de Justicia Comunitario de St. Alban (St. Alban’s Community Justice Center) que trabaja con varios círculos.

La directiva de Vermont difiere del Tribunal de Vecindario de San Francisco en un número de sentidos. Mientras que los paneles de Vermont, que pueden ver más casos de delitos serios, le puede llevar hasta una hora con un solo cliente, los Tribunales de Vecindario con frecuencia tratan un caso individual en unos 10 minutos. En Vermont, los delincuentes deben admitir su responsabilidad por el delito antes de participar en el panel; en San Francisco, los demandados no necesitan admitir su responsabilidad y, de hecho, pueden alegar su inocencia. El panel, si se convence de su inocencia, tiene el poder de desestimar el caso. Los métodos de deliberación varían también entre los modelos. En los paneles de justicia reconstituyente de Vermont, el delincuente, la víctima y los miembros de la comunidad trabajan de forma colaboradora para desarrollar un contrato para el delincuente. En San Francisco, sin embargo, el delincuente abandona la sala mientras que el panel delibera.

### **C. Pacificación Tribal, EEUU & Canadá**

La pacificación es un método de justicia tradicional de los nativos americanos. A diferencia de los procedimientos de los juzgados estatales y federales, la pacificación no estaba moldeada por jurisprudencia o legislación. Más bien, se desarrolló de varias formas entre las diversas tribus a través de las generaciones, surgiendo biológicamente de cada comunidad, cultura, religión y colecciones de experiencias en la vida.

La pacificación surge de una idea india de una resolución de conflictos. Mientras que los juzgados convencionales anglos del oeste están “fundamentados en la primacía del individuo y en sus derechos,” la pacificación refleja la sensibilidad de un indio. Uno “depende profundamente de servir las necesidades de la justicia de la comunidad, en lugar de al individuo”, escribe el presidente y antiguo Fiscal general de la Nación Séneca, Robert B. Porter (1997). Robert Yazzie, que escribía cuando era presidente de justicia de el Tribunal Supremo Navajo, describe la pacificación como “un sistema horizontal”, en el que “las decisiones y los planes son tomados a través del consenso” (Yazzie, 1996). Históricamente, algunas forma de pacificación era común en las tribus del suroeste, incluyendo a los Navajo y los Zuni. También era practicada en el noroeste del Pacífico, las Llanuras, el sureste, Alaska y Hawaii (Porter, 1997).

Hoy en día, la pacificación más conocida y emulada tiene lugar en la Nación Navajo, pero la pacificación de nuestro tiempo tiene lugar en las tribus de todo EEUU. Esas tribus incluyen la tribu Nez Perce en Idaho, la Mille Lacs Band de Ojibwe en Minnesota, la Eastern Shoshone y la Northern Arapahoe en Wyoming, la White Mountain Apache en Arizona, la Cheyenne-Arapaho y las Kiowa Nations en Oklahoma, las Skokomish, Swinomish y Sauk-Suiattle Nations de Washington, las Tlingit Indians de la región Yukon del sureste de Alaska (particularmente la tribu Organized Village of Kake), la Chickasaw Nation en Oklahoma, la Grand Traverse Band de Ottawa y la Chippewa en la Península Superior de Michigan, la Little River Band of Ottawa Indians en Michigan y la tribu Alabama-Coushatta de Texas.

Lo particular de cada pacificación en las tribus varía entre ellas, yendo “desde un proceso anexo al tribunal que enormemente se asemeja al arbitraje indio o mediación, hasta

un ritual sagrado con la pipa de paz” (Bernard, 1996). Incluso la palabra “pacificación” no es universal. Mientras que los Navajo tienen “pacificadores”, la tribu Muscogee tiene “los reparadores de la ley” (Bernard, 1996) y la tribu Ottawa llaman a los pacificadores, *Mnaweejeendiwin*, que significa “Caminando juntos de buena manera” (Costello, 1999)<sup>5</sup>.

Todavía, la mayoría de los esfuerzos de la pacificación comparte un punto de vista común. “Normalmente los objetivos de la pacificación son equiparados con “la resolución de problemas” más que con la expresión de los derechos y las obligaciones. El énfasis está en las relaciones futuras, no en las consecuencias legales de los hechos pasados, y en considerar que las relaciones futuras, ‘el bien de la comunidad’ importa, así como las preocupaciones de los individuos más directamente implicados” (Goldberg, 1997).

#### D. Fiscalía Comunitaria

Según elaboran los programas de justicia comunitaria, muchos fiscales están desarrollando también programas que reflejan los principios de la justicia restaurativa. Por ejemplo, la oficina del fiscal del distrito ha apoyado el concepto de justicia restaurativa de formas diferentes – a través de las directivas comunitarias de responsabilidad, que usan a los voluntarios de la comunidad para establecer las sanciones reconstituyentes para la juventud culpable, que se centra en el daño hecho a la comunidad y trabaja para arreglarlo; y facilitando directivas comunitarias de responsabilidad en los colegios públicos de Denver para que respondan a los delitos cometidos por los delincuentes jóvenes.

En Indianapolis, Indiana, los representantes de la oficina del fiscal, la policía y los miembros de la comunidad se reunieron a principios de 2.000 para ultimar una nueva respuesta a la prostitución en las calles. El programa resultante tenía como objetivo a los clientes y les requería pagar a la comunidad por el daño causado por sus delitos. De este modo, los infractores, vestidos con chalecos naranjas para identificarlos como participantes del programa, participaban en equipos de limpieza que recogían la basura del vecindario donde habían sido arrestados. Los infractores también participaban en paneles de impacto comunitarios, donde los ciudadanos voluntarios describían cómo la prostitución dañaba a la comunidad.

##### 5.2.2.3. Planificación de un proyecto de justicia comunitaria

Reconociendo que cada jurisdicción adapta la justicia comunitaria a su situación individual, esta sección provee un marco flexible para desarrollar un proyecto. Hay tres etapas principales para planear una iniciativa típica de justicia comunitaria: manejar una evaluación de necesidades, desarrollar un concepto y sus estrategias y diseñar un plan de implantación. Los proyectos de justicia comunitaria son diseñados para construir conexiones más fuertes entre los ciudadanos y el sistema judicial; un alcance comunitario es, por lo tanto, un componente crucial en el esfuerzo del planteamiento.

---

<sup>5</sup> Nancy A. Costello señala que “De acuerdo a Paul Raphael, Coordinador de Pacificación para la Grand Traverse Band, la palabra “pacificación” (“peacemaking”) no existe en el lenguaje Ottawa porque los miembros de la tribu nunca hablaban de pacificación. No hacía falta. Luchar por convivir en armonía y solidaridad era un concepto simplemente inherente de la cultura Ottawa” (Costello, 1999).

El alcance necesita empezar pronto. La gente que vive y trabaja en el vecindario debería estar involucrada en identificar los problemas, establecer prioridades y trabajar en las soluciones. Los que planean todo esto deben ganarse la confianza de las comunidades escépticas mediante la escucha atenta y demostrando que están ahí a largo plazo. Cuando los oficiales de justicia criminal en Liverpool, Inglaterra, visitaron los proyectos de justicia comunitarios de Nueva York, trajeron un miembro de la comunidad y la hicieron parte del proceso desde el principio.

Incluso cuando la gente era receptiva, la idea de la justicia comunitaria era desconocida y requería un gran trato de explicación cuidadosa. El proceso es inevitablemente intenso en trabajo y en tiempo. Las relaciones de la comunidad no se construyen en un día y no se hacen estando sentados en las oficinas de un complejo de edificios. Los planificadores deberían esperar pasar de seis meses a un año construyendo confianza, y asegurándose que entienden a la comunidad, que reflejan las preocupaciones a nivel local y que la comunidad aprueba sus esfuerzos. Mientras los planificadores pasan el tiempo con los residentes individuales y los grupos de la comunidad, encuentran que la educación es mutua; los planificadores aprenden sobre el vecindario – quién vive allí, los problemas a los que hacen frente, qué esperan del sistema judicial criminal, cómo esas expectaciones son y no son alcanzadas y qué recursos puede el vecindario ofrecer para apoyar ese nuevo experimento. La comunidad, a cambio, aprende cómo la justicia comunitaria difiere de los enfoques tradicionales y cómo puede ensalzar los esfuerzos a nivel local para mejorar la calidad de vida.

Según progresá, este proceso ayuda a moldear las prioridades, determinando qué problemas del vecindario – ¿delincuencia juvenil? ¿disputas entre el dueño y el inquilino? ¿tráfico de drogas? - necesitan ser resueltos primero. También pueden recaer ciertas tareas de fundación de asociaciones con los líderes de la comunidad, las organizaciones de los vecindarios y otras agencias públicas que ya trabajan en el área. Si bien, no menos importante, el alcance del proceso inicial sirve para dar a conocer el esfuerzo del planteamiento: reuniones con los grupos de la comunidad que propagan que el proyecto está en marcha. El objetivo es comprender cuáles son los problemas del vecindario, construir una agenda aprobada por los residentes locales, y movilizar bien los recursos de la comunidad antes de que el proyecto comience.

### A. Evaluación de necesidades

Si se origina en los departamentos de la policía local, en las oficinas de los fiscales, en el departamento de provisional o en sistema judicial, un proyecto de justicia comunitaria debe ser adaptado al vecindario al que sirve. Ya que el centro de todos los proyectos de justicia de las comunidades es resolver el crimen local y problemas de seguridad pública, una de las tareas más importantes de los planificadores es identificar los problemas principales que el vecindario en cuestión tiene que hacer frente. El no hacer tus deberes pueden tener serias consecuencias. Una comunidad puede fácilmente volverse en contra de un proyecto planeado pobremente y percibir la organización que está detrás como un invasor. Un plan que no esté bien concebido no será capaz de recoger el apoyo político y si lo hace, lo perderá cuando la comunidad exprese sus objeciones. Además, tal plan

no ganará el respeto que necesita para los accionistas potenciales, ya sean fundadores, proveedores sociales u otras agencias de justicia criminal.

¿Cómo se identifican las necesidades de una comunidad? El primer paso es ir directamente a la comunidad: políticos del vecindario, iglesias, colegios, estudiantes y sus padres, comerciantes, inquilinos y comunidades de vecinos, órdenes fraternales, sociedades étnicas y cualquier otro club social o cívico, equipos deportivos, grupos jóvenes, distritos policiales, clínicas de salud, grupos de terapia de drogodependencia, programas de alfabetización, otros proveedores de servicio social. Hay también una comunidad menos visible, por ejemplo, los jóvenes que no van al colegio, la gente mayor que está desempleada, madres protegidas y gente de la tercera edad que vive en sus casas. Incluso los acusados pueden estar incluidos como interesados.

#### *1. Aporte de la Comunidad*

Las herramientas principales para conseguir los aportes de la comunidad – entrevistas individuales, grupos principales, reuniones de la comunidad y encuestas - se tratan a continuación:

##### i. Entrevistas

Para tener un completo entendimiento de los problemas de una comunidad, no hay substituto de la comunicación. Hablar con una amplia variedad de los ciudadanos de una comunidad – el dueño de una tienda, un anciano en el banco del parque, un profesor en el colegio- es crucial. Los planificadores deberían prestar atención a los líderes del vecindario – el director del colegio, el presidente de una comunidad de vecinos, el organizador del inquilino y otras personas por el estilo. Puede haber otros con especial conocimiento de la comunidad y su historia: un reportero del periódico que ha cubierto la zona o un investigador de una universidad local. El enfoque de estos interesados debería ser honrado y modesto: los planificadores deberían enfatizar que se están involucrando en este proceso para aprender sobre la comunidad. Este enfoque puede buscar cambiar la posición a los residentes escépticos que pueden no estar muy acostumbrados a que un dirigente del gobierno adopte un tono respetuoso.

##### ii. Grupos de discusiones

Es importante también ir más allá de los ciudadanos más destacados. Los grupos de discusiones son una forma excelente de agrupar a las personas que no son necesariamente líderes: gente que reside o trabaja en la comunidad, que cría a sus hijos allí, que son propietarios o que alquilan propiedades, que usan sus calles, sus colegios, sus parques. ¿Por qué es esto tan importante? Mientras que los planificadores de la justicia comunitaria deben respetar la autoridad, la experiencia y el conocimiento de los líderes “oficiales” de su comunidad (ministros, políticos, líderes de inquilinos), ellos deben también asegurarse de que este liderazgo refleja con exactitud las opiniones y las preocupaciones de sus constituyentes. Para hacer esto, los planificadores deberían reunir varios grupos de unas 10 personas cada uno (menos de esto podría no arrojar diferentes puntos de vista; más de esto podría convertirse en algo difícil de manejar) y reunirse con ellos durante una hora o dos.

Como en las entrevistas personales, estos grupos de discusión o sesiones de discusión comienzan con una explicación básica de un proyecto y preguntas sobre el vecindario. De nuevo, la propuesta es preguntar por ayuda: ¿Cómo se sienten los vecinos frente a los problemas de la comunidad? ¿Cuáles son los puntos fuertes y las debilidades del vecindario? ¿El vecindario, ha empeorado o mejorado en los últimos años? ¿Confían los vecinos en los responsables de la ley local y en el tribunal?

Reuniones satisfactorias de este tipo requieren una preparación cuidadosa. Los planificadores que no tengan experiencia con este proceso deberían considerar la opción de contratar a un coordinador profesional.

### iii. Reuniones de vecinos

Además de convocar sus propias reuniones, los planificadores deberían respetar la infraestructura ya existente del vecindario, apareciendo en las reuniones de los grupos de discusión: asociaciones de padres y profesores, asociaciones de vecinos, las organizaciones de los inquilinos, la presidencia de una comunidad. Aquí la propuesta necesita ser un poco más formal: comenzar con unos 5 ó 10 minutos hablando sobre la idea de la iniciativa de la justicia comunitaria, de dónde proviene y quién la apoya. Esta introducción puede también explicar cómo la justicia comunitaria está trabajando en otros lugares, los problemas que trata y las formas en las que los esfuerzos de la justicia comunitaria incorporan las aportaciones de los residentes de la comunidad.

Siguiendo a la charla, los planificadores pueden invitar a la audiencia a formular preguntas y a liderar una discusión de cómo el concepto genérico de la justicia comunitaria debería ser adaptada a un vecindario en particular. A veces, la mejor forma de atraer a la audiencia para que converse sobre justicia es mediante la simulación. Por ejemplo, los planificadores del Juzgado Comunitario en Nueva York pidieron a los residentes locales que tomaran el papel de juez, presentando un par de casos hipotéticos tomados de la vida real. ¿Qué harían ellos si estuvieran sentados en el banquillo y fueran confrontados por una prostituta reincidente con una historia de abuso de su novio/chulo? ¿Cómo tratarían ellos a un vagabundo arrestado de haber entrado sin autorización en una terminal de autobuses? ¿Cuál sería una sentencia efectiva en estos casos? Los planificadores del Juzgado de la comunidad explican a los participantes las clases de información sobre un acusado que un juez normal tendría. Ellos también les explicaban cuánto tiempo llevaría a un juez en tomar una decisión.

Para los miembros de una comunidad meterse en la piel de otros – tanto si es como juez, fiscal, policía, u oficial de la provisional – puede ser una experiencia que les abra los ojos. Además, esto les ayudar a entender las presiones y demandas de trabajo que existen en el sistema judicial criminal. Este ejercicio también ayuda a los residentes a desarrollar un mejor matiz en la respuesta hacia un delito, forzándoles a luchar contra los tipos de problemas esenciales – abuso, indigencia, desempleo- que con frecuencia llevan al infractor a cometer un delito.

iv. Encuestas

Otra herramienta para recoger información es la encuesta de la comunidad. Los planificadores del Juzgado de Justicia Comunitario Red Hook o Red Hook Community Justice Center (cuyos componentes incluyen un familia de juzgados multi-jurisdiccionales, casos domésticos y criminales; un tribunal juvenil liderado por jóvenes; y un programa AmeriCoprs, que se centra en asuntos de seguridad local) han usado voluntarios para dirigir una encuesta anual a domicilio de las posturas de los residentes sobre el vecindario, los delitos y el sistema criminal judiciario. La encuesta no solo sirve como guía en el desarrollo del centro de justicia, sino que también corre la voz sobre la existencia del Centro, ayuda a fomentar la buena voluntad, produciendo un detallado perfil de la comunidad para con propósitos de subvenciones y crea una base de datos para la comparación de las posteriores encuestas anuales.

2. *Información cuantitativa*

Las entrevistas, los grupos de discusión y las encuestas dan a los planificadores una idea general de los problemas a los que se enfrenta la comunidad. Crean, como un pintor impresionista, un amplio retrato de un vecindario: tráfico de drogas en un parque, pandillas peleando en edificios, prostitutas buscando clientes en los muelles, conductores bajo la influencia del alcohol, grafitis, escasez de viviendas o conflictos entre grupos étnicos. Los planificadores necesitan agilizar la imagen cualitativa extraída de la comunidad con la información cuantitativa para que pueda tener lugar una resolución de problemas efectiva. El Instituto Nacional de Estadística, el sistema judicial, la policía, la oficina del distrito del abogado y otras agencias gubernamentales son potencialmente fuentes de estadísticas útiles.

Hay que tener en mente que los problemas dirigidos por la justicia comunitaria no están siempre relacionados con los delitos. Por lo tanto, los planificadores deberían buscar estadísticas en un amplio rango de asuntos del vecindario, incluyendo quizás disputas entre inquilino y propietario, violaciones del código de salud, problemas de salud endémicos, embarazos en la adolescencia, informes e incumplimientos de inspecciones de edificios, peligros medioambientales, tales como el ruido y la contaminación. Los planificadores también necesitan agrupar información sobre el sistema criminal judicial para estudiar los métodos y procedimientos actuales en profundidad, identificando las debilidades, las interrupciones en la comunicación inter-agencia, las ineficiencias y los resultados sin sentido.

3. *Analizar el problema*

Basándose en todos sus investigaciones los planificadores identifican los problemas principales que necesitan ser tratados en la comunidad y en el sistema judicial criminal. Algunos planificadores, en este punto, vuelven con los resultados obtenidos en el proceso a los accionistas. Mediante la búsqueda de la retroalimentación de la comunidad, los planificadores pueden asegurarse que han evaluado correctamente las prioridades de los accionistas así como la continuación de la construcción de las asociaciones comunitarias.

Con los problemas claramente definidos, los planificadores comienzan a visualizar una respuesta. Los planificadores pueden cosechar soluciones hablando con agentes del sistema , tales como jueces, abogados, policías, oficiales de la libertad condicional y del tercer grado, oficiales del Juzgado y miembros de los servicio sociales. Los planificadores pueden también dirigirse a otras jurisdicciones que gestionan problemas similares de formas creativas. Las visitas in situ son una forma excelente de aprender de primera mano sobre otros éxitos y fracasos de proyectos. Tal vez, otra jurisdicción ya ha intentado y ha rechazado la ruta que ha sido contemplada. Los planificadores deberían también descubrir lo que se ha hecho en el pasado. ¿Qué funcionó, qué no y por qué?

### **B. Conceptos y estrategias**

Usando conclusiones de las evaluaciones de necesidad, los planificadores de los proyectos de justicia comunitario pueden empezar a visualizar por qué el proyecto es necesario, qué problemas necesitan ser resueltos, cómo piensan ser resueltos esos problemas y qué apoyo necesitará el programa para prosperar.

#### *1. Definir las metas y objetivos*

Desde que la justicia comunitaria por su propia naturaleza es adaptable y basada en la comunidad, puede ser desafiante para los planificadores el valorar o evaluar el éxito de sus esfuerzos. En primer lugar, los planificadores deberían usar los propósitos definidos del proyecto de la justicia comunitaria para refinar las metas. Desde este punto, cada meta puede ser diseminada en objetivos o las actividades específicas necesarias para alcanzar la más amplia meta. Ejemplos de metas y objetivos de justicia comunitaria (enumerados en paréntesis) incluyen el compromiso de la comunidad (para incrementar la confidencia de la comunidad en la fiscalía); colaboración entre los agentes del sistema judicial (accionista de la justicia colaboran en las normas del Juzgado); justicia individualizada (los acusados potenciales son revisados y evaluados); la responsabilidad del acusado (los progresos de los acusados controlados); y con énfasis en el resultado (reducción de delitos)

#### *2. Diseñar un enfoque de resolución de problemas*

Una vez que los objetivos específicos están en su lugar, los planificadores claramente describen el enfoque de la justicia comunitaria que ellos pondrán a prueba. Para hacer esto, separan el proyecto en problemas separados y tangibles y explican cómo tratarlos. En algunos casos la solución se centra en la rehabilitación a través de las evaluaciones individualizadas, los servicios y los planes de tratamiento. Algunas iniciativas de la justicia comunitaria, sin embargo, pueden ver “los problemas” de una forma diferente. En las iniciativas de un juicio comunitario, los problemas definidos son menos que los problemas psicológicos del acusado como el impacto del comportamiento anti-social en las víctimas del delito, una comunidad particular o la sociedad más amplia.

#### *3. Establecer indicadores de rendimiento*

Los planificadores definen las medidas específicas cuantitativas del rendimiento del proyecto para rastrear el progreso hacia las metas de la iniciativa. Los indicadores de rendimiento han sido usados en entornos corporativos, sin ánimo de lucro y públicos para

medir el progreso en el alcance de la meta deseada. Como las metas, los indicadores de rendimiento buscan medir y pueden ser amplios y sistemáticos, tales como reducir los delitos; o pueden ser más específicos, tales como la reducción de la reincidencia de los delincuentes a través de mecanismos de disuasión o rehabilitación. Además, algunos indicadores de rendimiento pueden centrarse solo indirectamente en las metas fundamentales de una iniciativa (por ejemplo, reducir los delitos) y, en su lugar, tener más que hacer con cómo la iniciativa es implementada. Tales “indicadores de rendimiento” (por ejemplo la frecuencia de la asistencia en las reuniones de la comunidad, la frecuencia de contactos con los responsables de seguridad, o el número de acusados inscritos en los programas de rehabilitación) permite a los planificadores evaluar si su personal está avanzando a diario de una manera que es consistente con el modelo del programa buscado. Estos indicadores de rendimiento pueden tener diferentes formas, pero todos deberían ser discretos, cuantitativos y realmente medir los resultados de cada objetivo. Los indicadores de rendimiento pueden también ser usados para evaluar los puntos fuertes y las debilidades de las estrategias específicas conforme avanza el tiempo y reflejar en el estado del proyecto establecido las metas y objetivos. Por ejemplo, en el Centro Comunitario de Red Hook el personal del Juzgado rutinariamente mide la colaboración comunitaria buscando la frecuencia de las reuniones de la comunidad que ellos convocan, la frecuencia de otras reuniones de la comunidad a las que asisten y el rango de los accionistas de la comunidad representados en reuniones y captaciones.

### C. Puesta en práctica

1. *Asegurar los recursos*
  - i. Recaudación de fondos

El gobierno debe hacer más que solo refrendar la iniciativa de la justicia comunitaria, por supuesto – debe proveer recursos (tanto personal como monetario) para que el proyecto ocurra. Los esfuerzos para la recaudación de fondos para el Juzgado debería ser multifacético y no debería estar limitado a los colaboradores de las iniciativas de la justicia criminal. Es más, los planificadores deberían tomar ventaja de la capacidad de sus proyectos para hacer una visible diferencia en la vida de la comunidad con el llamamiento de los negocios locales, las fundaciones, y los grupos sin ánimo de lucro, además de los colaboradores gubernamentales. Los proyectos de la justicia comunitaria tienen el potencial para llamar a una amplia variedad de colaboradores, incluidos aquellos interesados en la sanidad pública, vivienda, relación de razas y los jóvenes de riesgo. Las organizaciones interesadas en el desarrollo económico son otra fuente potencial de financiación.

- ii. Desarrollo de asociaciones

Hacer asociaciones es otra característica crucial de cualquier iniciativa de justicia comunitaria, especialmente en las jurisdicciones con recursos limitados. La reunión de los puntos fuertes de la comunidad – sus agencias, grupos cívicos y los ciudadanos voluntarios- le da a los planificadores recursos esenciales para llevar a cabo nuevas iniciativas. Mediante la ruptura de las fuertes relaciones entre agencias, la iniciativa de la justicia comunitaria puede

construir su capacidad para desarrollar programas de distracción, alternativas al encarcelamiento y respuestas fiscales basadas en la comunidad hacia el crimen.

### **iii. Voluntarios**

Una de las piezas básicas de cualquier iniciativa de justicia comunitaria es un espíritu de voluntariado - residentes que se ofrecen como voluntarios para desarrollar importantes funciones, como la identificación de problemas y las prioridades así como proveer personal para las iniciativas como la vigilancia del vecindario, eventos de limpieza en la comunidad y paneles que impactan a la comunidad. Los voluntarios son también una forma rentable para aumentar las iniciativas de justicia comunitaria ayudando a los profesionales a conseguir sus metas en formas concretas.

### **2. *Necesidades de los empleados***

Una iniciativa de la justicia comunitaria requiere un grupo de empleados más diverso que una iniciativa tradicional de justicia criminal. Además de la ley de seguridad, los fiscales y los empleados del Juzgado, los proyectos de justicia comunitaria pueden necesitar trabajadores sociales, defensores de las víctimas, promotores de trabajo y gestores para los proyectos de trabajo de servicio comunitario y también con estudios adicionales y agentes de información pública.

Por ejemplo, Bronx Community Solutions o Soluciones Comunitarias de The Bronx, tiene un coordinador comunitario a jornada completa que es responsable de introducir el programa a los comerciantes locales, a los grupos comunitarios y elegir oficiales. El Centro de Justicia Comunitaria The Harlem ha empleado mediadores para ayudar a resolver los conflictos locales. El Centro de Justicia Comunitaria Red Hook ha usado especialistas en tecnología para ayudar a instalar un sistema informatizado de reparto de información.

Estos nuevos empleados no necesitan necesariamente ser empleados del sistema judicial. En el Juzgado Comunitario de Midtown, los planificadores convencen a algunos de los proveedores de servicios sociales – tanto organizaciones sin ánimo de lucro como agencias gubernamentales- para subcontratar personal para el juzgado. El fundamento era que los proveedor de servicios de internet debería traer recursos a donde existe el problema, en lugar de viceversa. Todos los días el Juzgado tiene custodia física de decenas de personas en necesidad de servicios de tratamiento desintoxicación, programas educativos y de la asistencia sanitaria.

El Juzgado Comunitario de Midtown también creó un nuevo rol en el proceso legal: un coordinador de recursos que es responsable de seguir la pista de todas las opciones de sentencia disponibles y ayuda al juez y a los abogados a unir al acusado con el programa correcto. El coordinador de recursos une la justicia criminal con los profesionales de los servicios sociales; El coordinador de recursos está integrado en el proceso del caso. Situado en la sala de justicia, el coordinador de recursos es parte del equipo clínico del Juzgado, consciente de los problemas de tratamiento y de los riesgos de éxito y fracaso. Conforme avanza el tiempo, abogados y jueces han contado con los coordinadores de recursos y han confiado en sus recomendaciones.

### *3. Desarrollo de operaciones*

Es imprescindible establecer operaciones claras en el proyecto. Ya que las iniciativas de la justicia comunitaria buscan promover una colaboración inter-institucional y cultivar aliados poderosos, estas operaciones no deberían ser desarrolladas al aire. En su lugar, un líder de un proyecto apoderado debería congregar a todos los accionistas del sistema judicial y promover la colaboración entre los siguientes campos:

#### i. Resolución de idoneidad

Antes de determinar cómo se procesan los casos, los profesionales de la justicia comunitaria primero deciden quién tendrá derecho al programa y cómo serán sometidos esos casos a la idoneidad. Si se administra por el orden público, el despacho de los fiscales, o los empleados del Juzgado, una herramienta de revisión de idoneidad debería determinar quién está cualificado para el programa. Estas evaluaciones pueden considerarse una condena previa del acusado, cargos actuales y factores clínicos como la indigencia, cuestiones de salud mental o física, condiciones de discapacidad, abuso de drogas y desempleo.

#### ii. Reparto de información

Una vez que los acusados han sido considerados elegibles hay necesidades para albergar un proceso de reunión y reparto de información sobre los acusados que ayudará a mejorar la toma de decisiones por parte de los jueces, abogados y otros agentes de justicia. Los servicios sociales y comunitarios son asignados basados en la información recogida en el proceso inicial.

#### iii. Supervisión del cumplimiento

Las iniciativas de la justicia comunitaria desarrollan procedimientos para controlar rigurosamente el cumplimiento de sanciones alternativas. Para hacer esto, los proyectos deben establecer un sistema para seguir la pista a todos los participantes del programa. Además, debe haber una clara y previsible política para el manejo del incumplimiento, tales como casos diversos de fiscales o la petición de arresto de manera oportuna. Una de las herramientas básicas del arsenal del juez del Juzgado Comunitario es pedir a los acusados volver al Juzgado para estar al corriente de sus progresos en las sanciones alternativas. El cumplimiento de sus citaciones ante el Juzgado permite al juez reconocer los problemas según se desarrollan – y moverse con más empuje para tratarlos.

#### iv. Investigación y evaluación

Los planes de implementación deben también incluir un mecanismo para evaluar el proyecto de la justicia comunitaria. En el Juzgado Comunitario, la recopilación activa y el análisis de la información- midiendo los resultados y el proceso, los costes y los beneficios- son herramientas cruciales para la evaluación de la efectividad de las operaciones y para fomentar la continua mejora.

### **D. Superar los retos de implementación**

Hay un número de barreras cruciales que pueden impedir los esfuerzos para implantar una iniciativa de justicia comunitaria. Lo que sigue a continuación es una visión

general de retos comunes a los que se enfrenta el planificador, junto con las estrategias para superarlos.

### **1. Política: los vecindarios y la ciudad**

En teoría, la ubicación del primer Juzgado Comunitario de una ciudad debería estar supeditado a las condiciones de vida, las necesidades y al nivel actividad criminal en los barrios de la ciudad. ¿Dónde están las concentraciones de arrestos por delitos que el Juzgado Comunitario tiene por objetivo? ¿Cómo coinciden estas detenciones con los límites existentes en los distritos policiales? Ubicar un Juzgado Comunitario cerca de las áreas de alta concentración de criminalidad facilita la rápida comparecencia, las sentencias y las comparecencias a los programas de la comunidad o de servicios sociales comunidad que distinguen los Juzgados Comunitarios de los tradicionales. También convierte al Juzgado en ser más accesible para la gente a la que sirve.

A pesar de esta lógica, los planificadores del Juzgado Comunitario están de acuerdo en que los asuntos de financiación y de política local pueden ser factores decisivos en determinar la ubicación del primer Juzgado Comunitario en una ciudad. Por ejemplo, aunque el prototipo del Juzgado Comunitario de Midtown tenía muchos delitos de calidad de vida que tratar en el barrio de Times Square, se benefició enormemente del concurrente deseo de los negocios poderosos y los intereses políticos en la ciudad para limpiar así el área. Los Juzgados Comunitarios que buscan la subvención federal pueden estar mejor ubicados en un barrio que ya es apto para otras subvenciones de los programas del gobierno. La ubicación del primer Juzgado Comunitario de una ciudad puede reflejar un compromiso entre lo ideal y la realidad. El objetivo debería ser preservar lo suficiente de la parte ideal para que el primer Juzgado con éxito pueda servir como prueba de que el concepto funciona.

Conforme conforma el concepto de Juzgado Comunitario gana una reputación positiva nacional, se hace más difícil ubicar el primer Juzgado de una ciudad en un barrio sin incurrir en el resentimiento de otros barrios que sufren de problemas similares. El resentimiento crece, especialmente durante los períodos de escasez de recursos públicos, cuando se hace evidente que el nuevo Juzgado Comunitario se está beneficiando de un arranque sustancial de financiación que podría haber sido para otros usos. Una forma de evitar esto es empezando de forma modesta, sin mucha publicidad que abarque a toda la ciudad y enfatizando en la naturaleza experimental del primer Juzgado con un compromiso de duplicarlo en otros barrios sin el experimento tiene éxito.

### **2. Financiación**

Los Juzgados Comunitarios pueden costar más que los juzgados tradicionales porque asumen roles y responsabilidades ampliados. Hasta el punto que trabajan de forma más eficiente; mueven a los delincuentes del arresto a través de la comparecencia más deprisa e imponen sentencias alternativas que cuestan menos que ir a la cárcel, llevando a cabo, así, muchos ahorros; pero la elevada inversión en dichos juzgados también promete grandes dividendos, particularmente mayor confianza pública en los juzgados y en el sistema

judicial criminal, un ambiente mejorado para la inversión económica en barrios afligidos y una posible reducción del crimen.

Los Juzgados Comunitarios pueden buscar la financiación en un amplio abanico de recursos, incluyendo algunos que no están normalmente involucrados en la justicia criminal. A la hora de buscar fondos, los planificadores necesitan determinar quién estaría interesado en el proyecto, quién está en juego en el éxito del Juzgado y cuánto pueden contribuir. En particular, la estrategia debería ser buscar contribuciones y subvenciones de fuentes respetadas y luego usar esos compromisos para persuadir a otros a que participen.

### 3. Determinación del número de casos

Aunque está claro que los Juzgados Comunitarios están diseñados para albergar los delitos menores y los de calidad de vida, el término “calidad de vida” es amplio.

Planear requiere elecciones prudentes. ¿Debería el Juzgado centrar sus recursos en la prostitución? ¿en el tráfico de drogas en las calles? ¿en los robos menores? Cuando se hacen tales decisiones críticas, el Juzgado debe involucrar a la comunidad. Un principio básico de la justicia comunitaria es que la percepción del barrio sobre sus crímenes debería tomarse tan en serio como las prioridades establecidas por los profesionales del cumplimiento de la ley.

Los planificadores de los juzgados necesitan encontrar aliados en los departamentos de policía y en las fiscalías, quienes entienden la importancia de ceder sus estrategias de análisis tradicional del crimen a una estrategia basada más en la investigación de la vida en la comunidad como es vivida en realidad por los ciudadanos. Por ejemplo, aunque los informes criminales muestran una concentración de hurtos menores o de vandalismo en los coches en una comunidad, los residentes pueden estar más preocupados por la mendacidad agresiva y la prostitución ya que crean un sensación de amenaza en las calles. La idea es identificar un número de casos manejable que conectan con el vecindario.

### 4. Resistencia del sistema

Con su eficiencia y enfoque en la responsabilidad, un Juzgado Comunitario es probable que perturbe el desarrollo de la cultura tradicional de las salas de justicia, donde los abogados hace tiempo encontraron las formas de dar la vuelta a las ineficacias hacia la ventaja de sus clientes. Una buena base de datos y un sistema de intercambio de información puede cambiar el poder del fiscal o el abogado defensor al juez. La gente que siente que está perdiendo poder e influencia normalmente encuentra formas de perturbar a la institución que parece responsable. Los agentes de policía, mientras tanto, pueden oponerse a la rutina de un Juzgado que es desconocido y a un énfasis en los delitos que ellos no consideran serios.

### 5. La comunidad

Los Juzgados Comunitarios fallarán si el sentido de la gente por la implicación comunitaria no es genuino y no continúa después de la apertura del Juzgado. El Juzgado debería establecer estructuras formales para mantener implicada a la comunidad, tales como

gabinete de asesores de la comunidad, que se reúnan de forma regular, sin miembros del tribunal, para discutir los problemas delictivos en el vecindario y las posibles respuestas que el Juzgado les puede dar. El Juzgado debería pedir ideas a los gabinetes de asesores sobre posibles lugares para servicios comunitarios y posibles sanciones para cierta clase de delitos; pero no debería dar al gabinete de asesores la idea de que pueden decir al juez qué sentencia debe imponer. En última instancia, el éxito de una relación en curso con la comunidad puede depender de las personalidades que tengan los administradores del Juzgado y el juez y de cómo traten ellos con los líderes de la comunidad.

### **5.2.2.4. Replanteamiento de roles**

La justicia comunitaria requiere que todo el mundo esté involucrado en reconsiderar su roles. Esto ocurre en los agentes de policía, los fiscales, los abogados de la defensa, los miembros del tribunal, los agentes de libertad vigilada, los agentes de la provisional y los agentes de los correccionales.

#### **A. Policía**

El cumplimiento de la ley puede tener muchos roles en los proyectos de justicia comunitario, tanto si es que se cumpla la ley, con los delincuentes reincidentes como objetivo, o desviando a los delincuentes a programas apropiados. A continuación hay ejemplos de cómo la policía juega un papel en las iniciativas de juicios comunitarios.

##### **1. Vigilancia y mantenimiento del orden**

Los fiscales comunitarios trabajan con los agentes de autoridad del código de Dallas, Texas, en el Departamento de Cumplimiento del Código (“Code Compliance Department”). Los agentes del código de autoridad y los fiscales comunitarios coordinan sus esfuerzos para cumplir los códigos de la ciudad y prevenir y disminuir las molestias en las propiedades privadas. Tales molestias incluyen los edificios abiertos y peligrosos, vertido ilegal, propiedades llenas de malas hierbas, grafiti, vehículos abandonados y otros problemas. Esta asociación centra especial atención en propiedades deterioradas que sirven como área para la reproducción del crimen.

##### **2. Identificación de los delincuentes reincidentes**

En la ciudad de Atlanta, Georgia, los crímenes de la propiedad fueron identificados como una preocupación creciente en la comunidad. En respuesta, el departamento de policía identifica a varios de los delincuentes contra la propiedad y representan la amenaza de crimen más significativa. Los miembros de la comunidad alerta a la policía y a los fiscales de la presencia de delincuentes reincidentes en sus vecindarios. Si estos delincuentes son apresados, los agentes de la policía asistirán a los procedimientos judiciales para destacar las preocupaciones de la comunidad y alertar al juez de la conducta del delincuente que tiene hacia la víctima y el impacto en la comunidad.

##### **3. Abandono del delito**

La violación del toque de queda y el absentismo entre los jóvenes eran problemas persistentes en los barrios, en Kalamazoo, Michigan. El programa CLOCK (Center for

Leadership Options for Community Kids o Centro de Opciones de Liderazgo para los Niños de la Comunidad) fue desarrollado con la frustración de tratar, con un método tradicional, a los menores que no trabajaban. A través del programa CLOCK, cuando un agente de policía detenía a un menor por el incumplimiento del toque de queda estatal o por cualquier otra ley de calidad de vida, el agente llevaba al menor al centro comunitario y pasaba algún tiempo con los miembros de allí, para de forma positiva, identificar al menor y contactar a sus padres.

Una vez que los padres del menor llegan, se requiere una citación judicial para el menor y sus padres o tutores para que acudan al Juzgado Comunitario que está ubicado en el centro. En casi todos los casos, el Juzgado Comunitario requiere que el menor participe en un programa para jóvenes. Los paneles de impacto de la comunidad están también dirigidos por los participantes del programa CLOCK, lo que permite a los agentes de policía compartir con los estudiantes del centro sus perspectivas de cómo los delitos de incumplimiento del toque de queda, de absentismo y los de calidad de vida afectan a la comunidad a sus propios estudiantes.

### B. Jueces

Los jueces son, de forma estereotípica, vistos como personas alejadas del público. Llevan togas negras como marca de su autoridad. La silla en la que se sientan está más elevada que la del resto de personas y muchos jueces escrupulosamente evitan las apariciones en público fuera del Juzgado. El aislamiento, de forma sinónima, se ha convertido, en realidad, en pureza judicial y objetividad. Un juez aislado dice “estar por encima de la polémica” y por lo tanto inmunizado de acusaciones de prejuicios o de influencia indebida. Esta precaución entre los jueces ha sido traducida en un código de conducta donde se espera que los jueces sean cautos en todas sus relaciones con la comunidad<sup>6</sup>.

Para los jueces, el uso de esta orden mundial representa un número de retos para la justicia comunitaria. Los jueces del Juzgado Comunitario están activamente comprometidos con la comunidad local. Hablan antes que las asociaciones comunitarias; participan en cámaras de consulta diseñados para hacer alarde de las preocupaciones comunitarias; algunos incluso abogan por nuevos recursos y programas comunitarios. Hacen todo esto para conseguir un número de objetivos: entender mejor el contexto en el que los delitos

---

<sup>6</sup> Esta cultura de aislamiento no es requerida por La Conducta del Código Judicial, pero es socialmente señalada. Realmente, La Conducta del Código Judicial prohíbe a los jueces comentar sobre un caso pendiente o inminente, pero “no prohíbe a los jueces hacer declaraciones en público en el tribunal sobre sus obligaciones o sobre la explicación de los procedimientos llevados a cabo en el tribunal a la opinión pública”. El código también observa que “[a] un juez puede hablar, escribir, dar clase, enseñar y participar en otras actividades extrajudiciales que tengan que ver con la ley, el sistema legal, la administración de justicia y los temas no legales... Como agente de la justicia y como persona especialmente sabia en ley, un juez está en una excepcional posición para contribuir a la mejora de la ley, del sistema legal y de la administración de justicia”. Gerg Berman y John Feinblatt, Judges and Problem-Solving Courts, New York, NY: Center for Court Innovation, 2002, disponible en <http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/JudgeesProblemSolvingCourts1.pdf>, cita G.William G. Ross, “Extrajudicial Speech: Navigating Perils and Avoiding Pitfalls,” *Court Review*, Summer 2001.

ocurren para que se puedan diseñar mejores disposiciones; para construir una asociación más efectiva entre el Juzgado y los proveedores de servicio social; y, en última instancia, mejorar la confianza pública y la confidencia en la justicia. Los jueces de los Juzgados Comunitarios reconocen que el aislamiento tiene un precio. Una consecuencia de este aislamiento es que muchos jueces tienen solo el más vago entendimiento de los impactos que sus acciones tienen en la comunidad. Para la comunidad, el precio es con frecuencia una pérdida de fe en los trabajos llevados a cabo en el Juzgado.

Mientras que muchos jueces pueden cuestionar el valor de la implicación en la comunidad, los jueces del Juzgado Comunitario dicen que el entendimiento que consiguen al reunirse de forma regular con la comunidad ha resultado ser invaluable. En realidad, tanto los juzgados como las comunidades pueden ver beneficios. Las comunidades pueden educar a los jueces sobre las realidades de la vida en el vecindario mientras que los jueces tienen la oportunidad de explicar realmente cómo funciona el poder judicial. Los miembros de la comunidad, a veces, se sorprenden cuando ven a un juez entre ellos. “Lo que encontré fue que la gente estaba sorprendida/impresionada de que un juez estuviera yendo a las reuniones de forma regular – sin hacerlo una vez al año en época de elecciones”, dice el Juez Alex Calabrese, de Red Hook Community Justice Center en Brooklyn, N.Y. “Aprendí mucho sobre la comunidad, aprendí mucho sobre los asuntos ... [y] preocupaciones y pensé que me hacía más eficaz y un mejor juez”.

Mientras que uno puede esperar que muchos jueces sean resistentes a la idea de hacer pequeños ajustes en su rol tradicional, una encuesta<sup>7</sup> de más de 500 cortes estatales en 2001 (ocho años después de la fundación de Midtown Community Court) encontró que un largo porcentaje de jueces tenían ganas de asumir un rol mayor en el trato de muchos asuntos subyacentes que traen a los delincuentes al Juzgado. Por ejemplo, más del 80 por ciento de los jueces encuestados dijeron que los jueces deberían estar involucrados en ayudar a reducir el control del uso de drogas entre los acusados. Más de un 60 por ciento de los jueces dijeron que ellos deberían trabajar con las asociaciones comunitarias en la seguridad del vecindario y en los asuntos de calidad de vida.

El miedo a ser parcial no es el único obstáculo para algunos jueces. Incluso los jueces receptivos a la justicia comunitaria y a la resolución de problemas “están desanimados a practicarlo por su falta de experiencia en el Juzgado especializado que los enseñaría las destrezas básicas”, de acuerdo con los autores de un estudio sobre formas de transferir las destrezas judiciales para resolver problemas de juzgados especializados a convencionales (Byrne, Farole, Puffett and Rempel, 2004). Los jueces “repetidamente se acogen a su experiencia en el Juzgado especializado en resolución de problemas ayudándoles a encontrar formas productivas para aplicar la resolución de problemas en cualquier lugar. Esto, a cambio, realza la cuestión de cómo asegurar que más jueces reciban tal experiencia en el Juzgado y cómo las destrezas relevantes pueden ser impartidas a jueces que no tienen ninguna experiencia en el tribunal de resolución de problemas” (Farole, Puffett, Rempel and Byrne, 2005).

---

<sup>7</sup> Aubrey Fox, “And the Survey Says...: Making Change Happen in State Courts,” in Greg Berman, et al. (2004).

### B. Abogados defensores

Como los jueces, los fiscales tradicionales y los abogados defensores son con frecuencia escépticos o no están familiarizados con los conceptos de la justicia comunitaria y de la justicia de la resolución de problemas. Muchos defensores de oficio sienten que examinando sentencias alternativas – como el mandato de servicios sociales, como los tratamientos de rehabilitación para la drogadicción- recae fuera de sus responsabilidades.” Esto no es en lo que [los abogados defensores] se han involucrado. Ellos están ahí para defender los derechos de sus clientes. Ellos aprueban las peticiones y juzgan los casos. El jefe de mi despacho es muy solidario con los juzgados colaborativos [resolución de problemas], pero en su lugar, el resto de despachos... [cree en] luchar en la batalla”, dijo un abogado defensor que participó en un estudio de transferencia de destrezas.

La falta de interés en la resolución de problemas de muchos abogados defensores aumenta por el hecho de que muchos de ellos están abrumados. La defensa de la gente sin recursos está con frecuencia baja de fondos, el número de casos es normalmente muy alto y la capacitación es a veces mínima. “Los abogados de oficio están... centrados en la defensa legal”, dijo Cait Clarke, un antiguo abogado de oficio que previamente fue director del Instituto Nacional de Liderazgo de Abogados de Oficio en la Asociación de Abogados de Oficio y Ayuda Nacional Legal. “ La definición de su rol se reduce por el puro volumen de casos. Es maravilloso decir ‘Deberías mirar este programa para tu cliente’,...[pero] muchas veces dicen ‘Deberías declarar esto o llevarlo a juicio’ y no pueden ir más allá de las destrezas tradicionales de abogacía.” Clarke y otros defienden el dicho de la defensa comunitaria de que los abogados de oficio están emplazados a ser resolutivos con los problemas. “ Los abogados defensores conocen a sus clientes y sus comunidades. Hablamos con miembros de las familias y testigos. Podemos identificar recursos en la comunidad,” dijo Clarke. En última instancia, sin embargo, para solicitar la resolución de problemas a los abogados defensores, debe producirse un resultado que sea justo para el acusado.”No funcionará si los acusados van a ser atacados duramente. Es ahí donde los abogados defensores centrados en la resolución de problemas se preocupan un montón”, dijo Clarke.

### C. Fiscales

La comunidad fiscal anima a los fiscales a construir relaciones colaborativas y a aplicar estrategias de resolución de problemas para prevenir los delitos y para mejorar la seguridad pública. Mientras que un fiscal convencional mide el éxito en el tribunal mediante preguntas como “ ¿Cuántos juicios ganaste? ¿Cuántos casos cerraste?” un fiscal de la comunidad hace preguntas del tipo: “ ¿He tenido algún efecto en el índice de criminalidad? ¿Se siente la gente más a salvo en las calles y en sus casas? ¿He solucionado los problemas de seguridad pública que preocupan más a la comunidad?”

Agregando el trabajo pionero de los defensores de la vigilancia de la comunidad, los fiscales comunitarios buscaron un nombre para ellos mismos en 1990 en un número de ciudades de Estados Unidos, incluyendo Austin, Brooklyn Denver, Indianapolis y Portland. Los fiscales en estas ciudades han descrito estas acusaciones comunitarias como

un antídoto para trabajar en los apartados departamentos del centro sacadas de muchos vecindarios plagados de delitos a los que atendía. El abogado del distrito de Portland (Oregón), Michael Schrunk llegó al departamento listo para luchar contra los criminales más atroces del condado. “ Yo siempre pensé que si me encargaba de los asesinatos, violaciones y robos, sería un héroe”, dijo Schrunk. Luego aprendió que sus constituyentes querían que él prestara tanta atención en los problemas de calidad de vida como la que prestó en los delitos serios que salieron en los periódicos. “ Salí a la comunidad y descubrí que querían que me cuidara de las pequeñas cosas: exceso de velocidad, micción pública, venta de piedras de cocaína en la calle.”

Un fiscal activo en la comunidad trabaja de forma muy diferente a un fiscal que procesa casos en un departamento central. Algunos de los fiscales comunitarios trabajan en oficinas tipo locales de tiendas o en una comisaría donde se reúnen con la gente y con los no fiscales de forma regular. Donde quiera que estén, sin embargo, su trabajo los lleva más allá de la construcción de casos. Tienen que ser capaces de manejar las quejas de la comunidad, responder a las preguntas sobre la ley, pensar de forma creativa sobre la resolución de problemas y promover la colaboración.

En Dallas, por ejemplo, los fiscales comunitarios trabajan muy de cerca con otros departamentos de la ciudad y otras agencias, como el de vigilancia de aplicación del código, policía, bomberos y sanidad. Para facilitar las continuas comunicaciones y colaboraciones el Departamento de Abogados del Ayuntamiento apoya dos tipos de reuniones. Unas son las reuniones con el Equipo de Acción Gubernamental, que reúne a la ciudad y a las agencias estatales para tratar los problemas y las otras reuniones son con el Equipo de Acción de la Comunidad, que son únicos para cada una de las 15 zonas en miras de fiscales comunitarios. Según Rosalind Jeffers, asistente ejecutiva del consejo legal en Dallas, Texas, las dos reuniones trabajan juntas: en las reuniones de la comunidad, los fiscales recogen información sobre las preocupaciones de los ciudadanos y luego, en las reuniones gubernamentales, se resuelven cómo responderlas. El asistente del fiscal del distrito de Portland, Wayne Pearson dijo que para adoptar una perspectiva de resolución de problemas, él necesitaba centrarse en el panorama general. “ Tuve que cambiar mi enfoque. Ya no era “el” caso y “la” sentencia; era un panorama general de un problema lo que tenía que ser resuelto... Parte de mi cerebro seguía diciendo, ‘Vamos a deportar a este chico’ y la otra parte me decía ‘ Esto no va a resolver el problema de la comunidad. No puedes buscar el castigo tradicional y también resolver el problema. Desafortunadamente, la mayoría de los fiscales tiene esta idea genérica de sanción cortada por el mismo patrón y no tienen en cuenta la resolución de problemas’.”

### D. Administradores del Juzgado

Idealmente, un Juzgado Comunitario es un lugar acogedor, que anima a los miembros de la comunidad no solo a observar la sala de justicia, sino también a tomar ventaja de la información y los servicios disponibles en el sitio. Hacer que una sala de justicia sea un lugar atrayente puede ser difícil. Con frecuencia, los juzgados son atemorizantes, adrede, para albergar el respeto a la ley y a sus acciones. Las salas de justicia buscan romper con algunas

de las barreras entre el sistema judicial y el público. Es un objetivo de los trabajadores del juzgado – administradores, oficinistas y funcionarios del Juzgado- para crear una atmósfera agradable y acogedora. Esto significa, por ejemplo, que los funcionarios del Juzgado que en general pueden haber afectado una conducta atemorizadora en los despachos centrales, buscan ser más cariñosos y más cercanos en un sitio más pequeño, un vecindario.

Un Juzgado Comunitario también requiere de oficinistas y otras personas tener nuevas responsabilidades. Por ejemplo, no se deben controlar las disposiciones relacionadas con la culpabilidad o la absolución sino que debe también hacer constar las sanciones alternativas, como el tratamiento de rehabilitación de drogodependencia y la restitución comunitaria, y crear métodos para controlar el cumplimiento. Es imposible imaginar las prácticas de la aplicación de la resolución de problemas sin el apoyo de los administradores del Juzgado. “Solo el administrador del Juzgado y el juez que preside tienen una visión del sistema más amplia. Donde el juez que preside puede tener una visión y un liderazgo para impulsar el sistema hacia adelante, el administrador del Juzgado es el que implementa y tiene en sus manos todos los componentes de la infraestructura que serán afectados. Pueden ayudar a asegurar que la infraestructura sea suministrada para cualquier nuevo esfuerzo”, dijo Pam Casey del Centro Nacional de Juzgados Estatales.

En los Estados Unidos, los administradores de los juzgados han expresado su apoyo a la resolución de problemas. El Centro de Conferencias de los Administradores de los Juzgados Estatales ha hecho una llamada a los administradores para “animar, donde sea apropiado, la amplia integración durante la próxima década de los principios y métodos empleados en los juzgados de resolución de problemas para mejorar los procesos y resultados en los juzgados”. Para promover la aceptación de los funcionarios de los juzgados, el Consejo Judicial de Utah ha intentado institucionalizar los roles de los directores del Juzgado en el proceso de planificación de cualquier Juzgado nuevo y a quien necesite rubricarlo. Bajo la ley, los administradores del Juzgado juegan un papel crucial.

En Seattle, los administradores del Juzgado juegan un papel esencial en el desarrollo de los nuevos palacios de justicia criminal, que incluye como pieza central un centro de recursos exhaustivo para los delincuentes. “El centro de recursos ofrece ayuda desde vales de comida hasta remisión a especialista en drogas, vivienda y servicios sociales,” apuntó Robert Hood, jefe del Departamento de Seguridad Comunitaria y Pública en el Departamento del Fiscal de la Ciudad de Seattle. “La visión era ‘Vamos a averiguar una forma de conseguir los servicios en el Juzgado para que los acusados puedan tomar ventaja de ello de una sola vez.’”

## **E. La Comunidad**

La justicia comunitaria crea mucho nuevos roles para aquellos con un interés en el vecindario.

### *1. Comités de Gestión*

Muchos proyectos crean gabinetes de asesores para proporcionar una retroalimentación de la comunidad durante la gestión (y con frecuencia durante las operaciones también).

Tanto el Centro Comunitario de Justicia de San Francisco como el de Burlington, por ejemplo, confiaron durante sus fases de desarrollo en los comités directivos comunitarios.

### *2. Grupos de discusión*

Los grupos de discusión usan un número de iniciativas durante su fase de gestión para evaluar sus ideas. En San Francisco, los planificadores se reunieron con “la comunidad de negocios, la gente del gobierno, los turistas, los residentes”, dijo el Juez Ron Albers, del Juzgado Superior de San Francisco. “Fue una buena actividad conseguir la retroalimentación de cuestiones de preocupación.”

### *3. Gabinete de asesores*

Muchos proyectos tienen gabinetes de asesores que buscan regularmente aportes de la comunidad . El Juzgado Comunitario de Midtown patrocina un Panel de Condiciones Comunitarias, cuyos representantes del mantenimiento del orden público, colegios, las comunidades de negocios y otras hablan de los problemas actuales y de como resolverlos. De forma similar, El Centro de Justicia Comunitaria de San Francisco tiene un consejo que busca representar las diferentes visiones del vecindario Tenderloin, dijo Tomiquia Moss, coordinador del Center de Justicia.

### *4. Oportunidades de voluntariado*

Los programas de justicia comunitaria confían enormemente en los voluntarios. Los voluntarios ayudan con la currícula en el programa de capacitación de trabajo en el Juzgado Comunitario de Midtown y trabajan también con los acusados a participar en los proyectos de reparación de la comunidad. En Vermont, los voluntarios se comprometen a pasar al menos siete horas al mes como forma de añadir personal a las directivas de libertad condicional reparaibles y a otras.

Como parte de Círculos de Apoyo y Responsabilidad, por ejemplo, tres voluntarios se reúnen una vez a la semana durante una hora u hora y media con un delincuente que regresa a la comunidad después de estar en la cárcel.

Katherine Nopper ha participado durante dos años como voluntaria en un comité de libertad condicional reparaible en el Centro de Justicia Comunitario de Burlington. Ella explicaba que fue arrastrada por la curiosidad, un anhelo de conectar y un deseo de explorar “lo que significa ser un miembro de la comunidad”. Ella se quedó porque consideraba que el trabajo era gratificante. “Encontrarás a alguien que quizá está completamente traumatizado por lo que le ha ocurrido y que no está preparado todavía para verlo como algo que ha impactado a la comunidad y solo lo ve como algo que les hace daño a ellos o a la víctima y conseguir un lugar para ellos donde puedan tratar sobre el panorama general. Creo que cualquier voluntario quiere ser parte de ese proceso”, dijo ella.

#### **5.2.2.5. Resultados**

Hasta ahora, no ha habido consenso en relación a cómo medir mejor los objetivos de esos programas, fundamentalmente debido a la gran variedad de modelos adoptados por diferentes juzgados. Hasta el momento, hay siete distinguidas evaluaciones de Juzgados

Comunitarios que se centran en cuatro de ellos – el Juzgado Comunitario de Midtown, el Juzgado Comunitario de Red Hook, el Centro de Justicia Comunitario en Brooklyn, Nueva York, el Juzgado Comunitario del Condado de Hennepin en Minneapolis, Minnesota y el Juzgado Comunitario de Hartford en Connecticut. Aunque en general comparten objetivos parecidos, los cuatro Juzgados Comunitarios estudiados tienen una variedad de diferencias, tanto en los tipos de casos que han visto como en su énfasis en sus programas. No es una pequeña sorpresa que una variedad de metodologías hayan sido usadas para evaluar a los tribunales de justicia. La más común es una forma de encuesta comunitaria (por ejemplo, entrevista por teléfono, encuestas en persona, grupos de discusión) diseñada para medir las percepciones de la comunidad en los éxitos de los Juzgados Comunitarios. Esta fue el método primario de los dos estudios de Red Hook (Moore 2004; Frazer 2005). Además, los estudios de Hennepin (Weidner and Davis 2000; Eckberg 2001), Midtown (Sviridoff et al – Fase Uno, 2000; Fase Dos, 2001) y Hartford (El Centro de Educación de Justicia 2002) incluían entrevistas con los delincuentes o grupos de discusión y utilizaron las entrevistas con los accionistas para reunir las percepciones y opiniones de los miembros del Juzgado y proveedores de tratamiento. Tanto los dos estudios de Hennepin como los de Midtown también reunieron información sobre el Juzgado y la administración para hacer análisis cuantitativos a una escala mayor. Como resultado, Midtown y Hennepin, a diferencia de Hartford, habían sido sujetos tanto a las evaluaciones de sus procesos y resultados. Los estudios del año 2000 de Hennepin y Midtown, incluían también análisis de coste y beneficio.

A continuación se enumera un resumen de lo que la literatura nos dice en relación al éxito de los Juzgados Comunitarios en reunir sus objetivos primarios – reteniendo a los delincuentes a un mayor nivel de responsabilidad para los delitos de calidad de vida, incrementando la comunicación entre la comunidad y el sistema judicial criminal, mejorando las percepciones de seguridad de la comunidad, incrementando la eficiencia en el proceso de los casos y reduciendo ciertos tipos de delitos en determinados barrios.

#### ***A. Retención de delincuentes culpables***

Uno de los objetivos originales del Juzgado Comunitario de Midtown era reducir el número de “pases” dados en los delitos de calidad de vida- sentencias como “tiempo cumplido” o una liberación condicional sin condiciones. Midtown alcanzó este objetivo para la gran mayoría de cargos comunes tratados en el Juzgado – entre un 1 y un 12 por ciento de los delincuentes en Midtown fueron “pases” de los cuatro cargos más vistos comparados con el 23 al 55 por ciento de los delincuentes cuyos casos fueron visto en el Juzgado criminal centralizado de Manhattan. Como tal, los delincuentes sentenciados en el Juzgado Comunitario de Midtown, fueron al menos dos veces más probables de recibir una sentencia de los servicios de la comunidad o de los servicios sociales en comparación a los delincuentes sentenciados en el centro de Manhattan.

Además de cambiar la práctica de la sentencia, el Juzgado de Midtown también buscó mejorar el cumplimiento con las sanciones comunitarias. Los investigadores descubrieron que el índice de cumplimiento de los servicios a la comunidad de Midtown era del

75 por ciento- un 50 por ciento mayor que en el centro y que el índice de cumplimiento más alto en toda la ciudad de Nueva York.

Por último, la encuesta de la comunidad de Hennepin de 2000 informó de que los miembros de la comunidad pensaban que la característica más importante del Juzgado Comunitario era que el Juzgado Comunitario contralaba el cumplimiento de las sentencias del servicio comunitario. (3,73 en una escala de 4,0).

### ***B. Percepciones de la comunidad***

Muchos miembros de la comunidad de Midtown y de Hennepin informaron de que ellos estaban dispuestos a destinar el dinero de sus impuestos o incluso pagar más impuestos, para apoyar al Juzgado Comunitario. En Midtown, el 64 por ciento de los demandados estaban dispuestos a pagar alguna cantidad de impuestos adicionales para apoyar a un Juzgado que tuviera las características del Juzgado Comunitario de Midtown. De aquellos que estaban de acuerdo en pagar más impuestos, el 52 por ciento estaba dispuesto a pagar hasta \$100 extra por año.

En el estudio de 2000 de Hennepin, el 66 por ciento de los residentes de la comunidad que fueron encuestados, estaban dispuestos a pagar más impuestos para apoyar al Juzgado Comunitario. De éstos, el 73 por ciento estaba dispuesto a pagar hasta \$25 más en los impuestos anuales. Significativamente, aquellos residentes que habían oído hablar del Juzgado Comunitario, o que poseían una casa, estaba dispuestos a contribuir con el Juzgado.

El estudio de 2005 de Red Hook, en Brooklyn mostró que el 76 por ciento de los demandados tenía un sentimiento positivo acerca de tener un Juzgado Comunitario en su barrio. Otro estudio de Red Hook, publicado en 2004, documentaba que aquellos que vivían en viviendas que provee el gobierno o quién era identificado como “negro” tenían percepciones más negativas de su comunidad. Una encuesta comunitaria similar se llevó a cabo en Hennepin en 2001 y descubrió que casi los dos tercios de delincuentes (65,6 por ciento) pensaban que el condado no era lo suficientemente riguroso con los criminales.

### ***C. Tramitación de la eficacia***

El estudio de documentos de Midtown aceleró el tiempo de tramitación de los casos en el Juzgado Comunitario y también el estudio de 2000 de Hennepin. En los primeros tres años que el Juzgado de Midtown fue abierto, la media de tiempo entre el arresto y la lectura de los cargos era de 18,9 horas comparado con las 29,2 del Juzgado del centro de Manhattan. El Juzgado de Hennepin también alcanzó mayor rapidez en la tramitación de los casos, aunque eran más requeridas más comparecencias antes del fallo. La media de días de registro en el Juzgado para su fallo era de 78,9 para los acusados del Juzgado Comunitario de Hennepin, comparado con el 80 y 124 para los dos grupos de comparación usados en este estudio. Sin embargo, desde la lectura de cargos hasta el fallo, el Juzgado Comunitario necesitaba 6,4 comparecencias comparadas con solo 3,2 y 4,2 acusados en comparación a otros acusados. Los autores del estudio de Hennepin especularon que el

incrementado número de comparecencias en los Juzgados Comunitarios son, en mayor parte, debidas al elevado número de comparecencias de conformidad controladas que se necesitan para retener a los delincuentes responsables.

#### **D. Reducción del Crimen**

El estudio de Midtown es el único que aborda el impacto del crimen en la comunidad, aportando resultados muy alentadores: los arrestos por prostitución se redujeron un 56 por ciento y los arrestos por venta ilegal un 24 por ciento cuando se abrió el Juzgado Comunitario. La información de las observaciones etnográficas y de las entrevistas individuales confirmaron esta caída de la actividad criminal. Además, los acusados que habían completado, al menos, 90 días de tratamiento de desintoxicación por el mandato del Juzgado demostraron una reducción en el índice de arresto anual en tres años comparándola con la intervención anterior de Midtown (2,3 arrestos anuales pre-Midtown versus 0,9 post-Midtown).

#### **E. Análisis del coste-beneficio**

El estudio de 2000 de Hennepi incluye un análisis comprensible del coste-beneficio. En conjunto, el Juzgado Comunitario descubrió ser más caro que un tratamiento de caso habitual, costando \$704,52 extra netos por caso, pero los autores observaron que hay muchos beneficios adicionales que no pueden ser cuantificados en valor monetario para compensar los gastos. El único beneficio que era incluido es el valor realizado por los acusados en el servicio comunitario. Otros beneficios incluían la mejora de la calidad de vida en el barrio y la calidad mejorada y la eficiencia en la toma de decisiones debido a un elevado intercambio de información.

El estudio de Midtown también incluye un análisis de coste-beneficio, pero este análisis es, según la visión del autor, limitado debido a la falta de habilidad para cuantificar en detalle todos los beneficios y costes. Lo que el estudio de Midtown encontró es que hay beneficios monetarios significantes para el sistema judicial – incluyendo aproximadamente \$100.000 en reducción de costes debido a una disminución de arresto antes de la pre-comparecencia , \$500.000 en reducción de costes debido a la disminución del uso de la cárcel, \$570.000 en una futura reducción de costes debido a la disminución de los arrestos por prostitución y \$150.000 en beneficios derivados de los servicios comunitarios realizados por los delincuentes- por un total de aproximadamente \$1,3 millones anualmente.

#### **F. Percepciones del delincuente**

El estudio de Hartford incluyó entrevistas con delincuentes para documentar sus percepciones y experiencias. La impresión general pensaba que el Juzgado Comunitario era una buena idea (96 por ciento), que sus sentencias era justas (73 por ciento), que el Juzgado Comunitario estaba ayudando a los vecindarios de Hartford (83 por ciento) y que todos eran tratados justamente en el Juzgado Comunitario (61 por ciento). Asimismo, la encuesta comunitaria de Red Hook (Moore 2004) encontró que la mayoría (56 por ciento) de esos que tuvieron un caso en el Centro de Justicia dijeron tener una experiencia positiva. Los

delincuentes en Hartford también pensaban que el fiscal fue justo (76 por ciento) y una abrumadora mayoría (91 por ciento) pensó que fueron tratados con respeto por el juez. Como es típico en Connecticut para delitos menores, la mayoría de los acusados no tenían representación legal (79 por ciento). Muchos pensaban que necesitaban un abogado (84 por ciento).

El estudio de Midtown incluyó entrevistas con prostitutas que habían sido arrestadas y llevadas al Juzgado Comunitario de Midtown. Estas mujeres tenían comentarios positivos y negativos sobre el Juzgado. En el lado positivo, comentaron que, comparado con el Juzgado tradicional del centro, el Juzgado Comunitario procesó sus casos más rápido, las celdas estaban más limpias, la comida era mejor y los empleados más comprensivos. Por otro lado, las mujeres se quejaron de que las sentencias alternativas en Midtown hicieron más difícil “su trabajo”; además, muchas mujeres mencionaron que continuarían en la prostitución, pero que se irían fuera de los alrededores del área de Midtown. (En respuesta el Juzgado Comunitario de Midtown hizo varios esfuerzos para combatir el posible “efecto de desplazamiento”. En particular, el Juzgado ahora se hace cargo de todos los arrestos por prostitución en Manhattan.)

Los dos estudios de Hennepin incluyeron entrevistas con delincuentes o grupos de discusión. El estudio de 2000 incluyó varias entrevista semi estructuradas de delincuentes que había sido sentenciados a servicios comunitarios. Estos cuatro acusados sintieron que el Juzgado Comunitario les dio la oportunidad y la ayuda que ellos necesitaban para salir del ciclo de ser detenidos en múltiples ocasiones mediante la unión de los acusados y los servicios necesarios.

### ***G. Percepciones de los Accionistas***

El estudio de 2000 de Hennepin incluía los grupos de discusión y entrevistas con los accionistas del Juzgado Comunitario, incluyendo empleados y proveedores de tratamientos. Los proveedores de tratamiento en particular estaban contentos con la unión que el Juzgado había hecho con los delincuentes, haciéndolos responsables y ubicando a los proveedores de servicios claves en el mismo edificio.

En Hartford, los empleados sintieron que reaccionando de forma fuerte a los crímenes de calidad de vida se previenen delitos futuros porque los delincuentes saben que sus acciones serán tomadas muy en serio. De forma similar a Hennepin, a los empleados de Hartford les gustó el balance entre el castigo y la ayuda y pensaron que la responsabilidad era importante. Sobre todo, los empleados de Hartford pensaron que el Juzgado Comunitario provee un “momento para una segunda oportunidad” con “un cliente centrado” en el sistema de reparto de servicios sociales. El estudio de Hartford incluía entrevistas con empleados que documentaron los retos de implementación y las barreras al abrir un programa innovador dentro del sistema judicial criminal.

### ***H. Conclusión***

Al extender el modelo del Juzgado Comunitario, es importante que las evaluaciones se ponga al día con la literatura. Hay varias metodologías destacadas aquí, pero hasta

ahora, no existe ni un solo estudio que cubra todos los aspectos de evaluación- evaluación del proceso, evaluación de los resultados, encuesta del impacto comunitario, percepciones de parte de los delincuentes y análisis de beneficios económicos. Las evaluaciones de Midtown y Hennepin se han acercado pero son de hace varios años. El futuro análisis debería tener detalles sobre estos proyectos complejos.

Ver en el **Anexo** de este capítulo, referencias de recursos para planificadores de justicia comunitaria.

### 5.2.3. Agentes penitenciarios

*“Pretendemos ‘reinserción’ cuando la inserción inicial no existe” María José Bartolomé, psicóloga penitenciaria*

Podemos agrupar en dos los tipos de perfiles clave del ámbito penitenciario que son necesarios dentro de un modelo centrado en la comunidad:

Los agentes de preparación a la reinserción desde el centro penitenciario. El agente, por lo general psicólogo, debe de saber ajustar las expectativas tanto cognitivas como afectivas y emocionales a la realidad que se va a encontrar. Es muy importante la orientación sobre el lugar y la forma de reinserción. Sería muy útil si estos agentes pudiesen trabajar junto a los agentes de justicia comunitaria, para que el recluso desde antes de su vuelta a la comunidad, pueda tener un papel activo en la restauración de la justicia. La mayoría de las veces el recluso ha dejado un poso negativo en su lugar de origen y la mayoría de los miembros de la comunidad más cercanos no se alegran de su vuelta, en buena parte por ese daño hecho. Es por ello importante que en centro penitenciario y el juez permitan procesos por los que poder llegar a acuerdos con el recluso para que ante un programa de justicia restaurativa comunitaria disponga de beneficios penitenciarios. Idealmente, el juez condenatorio debería de incluir opciones de justicia comunitaria adicionales a la pena de prisión, que prevean una reducción de las condiciones penitenciarias ante el compromiso de justicia restaurativa y comunitaria. El agente del centro penitenciario así podrá dirigirse a los agentes comunitarios del lugar de destino, e ir preparando de forma conjunta con la familia y comunidad la reintegración con la sociedad.

La psicóloga penitenciaria M.J. Bartolomé (2011), nos recuerda que el trabajo en grupo y el trabajo individual son recursos que hay que saberlos utilizar en cada lugar:

*“Considero importante destacar la diferencia que existe entre el abordaje de determinadas cuestiones con una misma persona estando en grupo que cuando se abordan de manera individual. En grupo “deben” mantener un cierto estatus delante de sus compañeros, no pueden asumir sus debilidades y eso dificulta el abordaje de ciertos temas que requieren introspección. En cambio en una sesión individual el mismo interno es capaz de verbalizar de manera mucho más sincera, una vez conseguido el vínculo terapéutico, sus miedos, preocupaciones y dudas.” (p. 65).*

Los agentes comunitarios de reinserción. El trabajo de los agentes desde la comunidad será tanto o más efectivo que los que trabajan desde el centro penitenciario, pero

el trabajo en tandem entre ellos es fundamental para un proceso adecuado. Funciones básicas son:

- La preparación del “nicho” comunitario para que existan las condiciones para reconstituir un hogar, requieren un trabajo intenso de liderazgo colaborativo con diferentes áreas sectoriales e instituciones. Por un lado debe de trabajar, junto con el agente del centro penitenciario, la preparación psicosocial del recluso. Es muy importante saber incorporar a sus expectativas positivas de libertad, las expectativas de construcción de un hogar y una vida en positivo. Esto supone un esfuerzo por parte del recluso, físico como mental, afectivo y emocional, sobre todo sobre sí mismos. Es preciso que entienda que va a tener algo que defender y que perder. Debe de trabajar progresivamente la responsabilidad sobre sí mismo y sobre su propio destino. Hay que recordar que el recluso muchas veces desarrolla dependencia hacia el centro penitenciario, y a eso hay que unirle las actitudes previas sobre sí mismo y sobre su vida social. También es básico, como ya hemos mencionado, sentar las bases para una restitución real de la justicia. Haber cumplido una pena puede suponer haber cumplido con la sociedad sobre su delito, pero en la mayoría de los casos realmente no ha reparado el daño hecho en su comunidad ni se han producido las condiciones para una restauración real de la justicia. Esto lo suelen sentir así tanto las víctimas, como la comunidad, como el recluso, y es importante abordarlo directamente. El agente comunitario de reinserción deberá de preparar a las partes para ello, idealmente desde el momento del juicio, si es posible. Si no, será más complicado pero deberá de intentarlo con un compromiso tanto del recluso como del juez de lo penitenciario por un beneficio en las condiciones en caso de un proceso de justicia restaurativa.
- El agente comunitario de reinserción deberá también de establecer un programa de reinserción con el recluso, en acuerdo con el agente del centro penitenciario, con una serie de normas que incluyan unas metas a corto, medio, y largo plazo, unos beneficios por esas metas y la retirada de esos beneficios en caso de no mantener los compromisos.
- El agente comunitario de reinserción suele trabajar con los centros de justicia comunitaria, o en su defecto con los servicios de seguridad ciudadana o con los servicios sociales, y es activado cuando los centros penitenciarios le avisan de que un recluso tiene la intención de reintegrarse en dicha comunidad.

Es discutible si un barrio o un distrito necesita contar con dicha figura especializada, o puede asignar tal función a un agente comunitario de alguno de los servicios ya existentes (servicios generales, servicios sociales, salud, seguridad ciudadana). En el caso de una baja incidencia de exreclusos en la comunidad puede ser posible ser asumida por un agente de otro servicio. En todo caso, alguien debe de hacer el trabajo, porque la evidencia nos indica que tanto el recluso como su entorno social serán incapaces de hacerlo entre ellos en una gran proporción (Nicholl, 1999), debido a la gran degradación de la relación entre ellos. Al final, la reincidencia y vuelta al centro penitenciario

es el destino de un gran porcentaje de exreclusos, con los gastos adicionales que ello supone, en comparación con una función comunitaria de reinserción. Además de ello, la administración pública tiene una responsabilidad en ello, ya que una persona que ha cumplido con la justicia y la sociedad, pero a costa de una importante degradación de sus condiciones de integración psicosocial por su estancia en un centro penitenciario, deberá de poder recuperar su derecho a una vida normalizada. Como ejemplo del dilema y de las dificultades de muchas de estas situaciones, una pregunta que deben de hacerse los agentes tanto del centro penitenciario como del entorno comunitario es dónde se constituye el hogar del recluso mientras está en prisión. ¿O simplemente deja de tener un hogar durante el periodo de estancia en la cárcel? Para una reflexión sobre el concepto multidimensional de “hogar” y su gran importancia para la prevención primaria, secundaria, y terciaria del delito, recomendamos las *Directrices Internacionales sobre la Protección del Derecho Universal al Hogar* (disponible en Gandarillas, 2011, y en el sitio de internet del Programa Comunitario de Seguridad Ciudadana). Para unas pautas metodológicas sobre cómo podemos reconstituir progresivamente el hogar a las personas que no lo tienen o que lo tienen de forma precaria, recomendamos el libro de Illán (2010). El progreso debe de ir de la calle, pasando por albergues de baja exigencia, centro de acogida, pensión supervisada, mini-residencia, piso supervisado, y vida independiente. Saltar pasos sin que la persona haya construido los elementos básicos es muy difícil que tenga éxito.

#### **5.2.4. Agente social de seguridad ciudadana**

*“A visão de que segurança cidadã é muito mais do que mero trabalho policial é fundamental para que o sistema ideal seja implantado.”* (“La visión de que la seguridad ciudadana es mucho más que un mero trabajo policial es fundamental para que el sistema ideal sea implantado.) Carolina Ricardo, Sou da Paz, São Paulo, Brasil.

*“La seguridad ciudadana depende de la capacidad de generar prosocialidad (cooperación, conectividad, confianza, convivencia) dentro de sistemas sociales complejos”* (extracto de conclusiones de la reunión preparatoria de Barcelona para la Conferencia Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa).

La tendencia a incorporar agentes sociales o civiles (la “civilianización”) es común en la mayoría de los países occidentales. A continuación describimos el trabajo de un agente social que tiene en su responsabilidad una comunidad o barrio determinado, dentro de la función de seguridad ciudadana. En este sentido, este agente será el responsable de realizar y gestionar las tareas precisas para dar respuesta a las principales necesidades y problemas sociales de una comunidad que tienen alguna relación con la seguridad ciudadana, entendida ésta tanto como un objeto como una herramienta, medio o recurso de trabajo. El Agente será un gestor social comunitario de barrio en ámbitos relacionados con la seguridad ciudadana, encargado de integrar la gestión de los diferentes servicios sociales hacia la comunidad a través de la atención a ésta, en ámbitos que permitan prevenir la inseguridad y promover la seguridad.

El agente social de seguridad ciudadana se distingue del agente de policía comunitaria o de barrio básicamente en dos tipos de acciones:

- Aquellas que por sus características requieren de la competencia profesional de disciplinas sociales diferentes de las del policía.
- Aquellas acciones preventivas hacia situaciones o personas con riesgo de infracción que hacen difícil ser realizadas por un agente de la policía, bien porque esas personas van a sentirse intimidadas, acusadas, o criminalizadas, bien porque el policía por sus competencias debe de actuar de una forma determinada en esas situaciones, o bien porque el policía representa una institución que debe de responder de cierta forma.

¿Es necesario un agente social comunitario específico de seguridad ciudadana? Esta pregunta se la va a hacer siempre el planificador territorial general. Dependerá de:

- La prioridad o gravedad de la seguridad ciudadana en el lugar.
- La forma en que se organizan los servicios de seguridad ciudadana en el barrio o distrito.
- Las posibilidades y limitaciones de los servicios de seguridad ciudadana en el barrio.
- La forma en que se organizan los servicios comunitarios generales en el barrio o distrito.

Realmente el papel de agente social comunitario con funciones de seguridad ciudadana tiene que estar presente en el territorio, sea como un agente especializado o con otros roles. El agente social de seguridad ciudadana puede tener funciones exclusivas en ámbitos de seguridad ciudadana, o bien puede combinarlos con otros ámbitos generales o sectoriales (salud, servicios sociales, medio ambiente, educación...), dependiendo de las prioridades y puntos mencionados en la planificación territorial. También puede pertenecer a servicios de seguridad ciudadana o de otros sectores, de entidades públicas o privadas. No es lo mismo pertenecer a una entidad pública o privada. Ser agente de institución pública le dará más autoridad pero menos capacidad de acción, ya que representa un organismo público. Ser agente de entidad privada le hará perder autoridad tanto entre los ciudadanos como entre agentes de otras instituciones, y su puesto puede no disponer de la necesaria estabilidad. La estabilidad temporal en el mismo barrio es fundamental para este tipo de funciones. Los responsables de la planificación territorial deben de sopesar estos puntos.

### **Objetivos de agente social en seguridad ciudadana:**

- Conocimiento completo amplio y profundo de toda la comunidad que sirva para identificar las necesidades y problemas de seguridad y convivencia a través del diagnóstico cartográfico de los principales gradientes y tipologías de riesgos de infracciones y delitos o de cualquier situación que pueda significar la vulneración de los derechos de individuos, grupos, colectivos, o de la propia comunidad.
- Lograr una relación segura y en convivencia entre los ciudadanos y su entorno social y territorial, desde la evaluación proactiva y participativa de sus necesidades y problemas y con la acción conjunta con la comunidad.

- Coordinación con otras entidades y profesionales, en particular con los de seguridad ciudadana, para el aprovechamiento de recursos de prevención y promoción de la seguridad ciudadana y justicia comunitaria.
- Prevención, dinamización, y potenciación de la participación comunitaria en seguridad y justicia de su propio lugar como medio para promover una cultura ciudadana de justicia, convivencia, desarrollo, e integración social.

Ámbitos habituales de trabajo. En las diferentes experiencias donde existen agentes sociales con funciones especializadas en la seguridad ciudadana en diversos países, este agente trabaja en ámbitos como los de prevención primaria (en la escuela, con la familia, o con grupos o colectivos con comportamiento o en situación de riesgo). También trabaja en prevención indirecta o con estrategias transversales sobre factores que muestran tener una relación causal o influyen en el desarrollo de la inseguridad en el territorio de acción (lucha contra la pobreza y la exclusión social, prevención y promoción de la salud mental, promoción de la justicia comunitaria, integración y desarrollo comunitario...). Hay una tendencia, en Europa más que en el continente americano, a elegir enfoques de prevención primaria para toda una población de jóvenes, por temor o recelo a estigmatizar a grupos “de riesgo” (Crawford, 2009). En cambio, poderse centrar en grupos de riesgo sin estigmatizarlos es una de las razones de ser de un agente social (frente a un policía), tanto por sus competencias profesionales como por su carácter civil. Mientras que la prevención primaria muchas veces es realizada por agentes con funciones más amplias, observamos cada vez más ejemplos de agentes sociales especializados en la seguridad ciudadana en prevención secundaria (una vez que se ha producido la infracción, y con la intención de frenar su desarrollo). Podemos encontrar funciones de agentes sociales que trabajan sobre el terreno en incidentes críticos, reyertas o peleas violentas entre bandas para frenar el suceso y posteriormente para solucionar el conflicto que ha podido dar lugar al suceso (por ejemplo, Los “Ceasefire” de Estados Unidos). Otro ejemplo son los diferentes casos de agentes sociales que procuran reducir sobre el terreno los efectos del ocio nocturno ligado al consumo de alcohol (por ejemplo, los “Cuidadores de la Noche” europeos). Otros agentes sociales que trabajan sobre el terreno con funciones habituales de prevención secundaria sobre el terreno son los educadores de calle, los psicólogos sociales y comunitarios, los agentes de justicia restaurativa (realizando mediación) y comunitaria (realizando orientación, supervisión, apoyo) (estos dos se abordan en otro apartado), o los agentes de reinserción comunitaria de exconvictos (que también abordamos en otro apartado). En estos últimos casos tendríamos que hablar más de prevención terciaria (cuando ya se ha desarrollado el proceso delictivo y queremos que no vuelva a suceder).

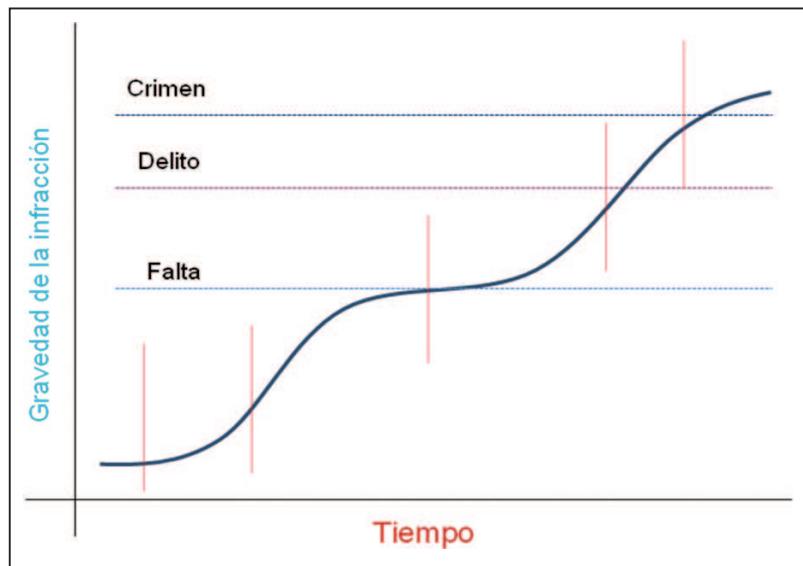
Funciones. Entre las tareas habituales del agente social pueden incluirse las de investigación de factores de riesgos y de factores protectores, peritajes, asesoramiento y apoyo a la policía y otros servicios y áreas sectoriales, la intervención y gestión de crisis y emergencias de seguridad ciudadana, la mediación vecinal, el asesoramiento a representantes vecinales y vecinos, la gestión de la participación ciudadana, la prevención, promoción de la seguridad y la convivencia, potenciación de colectivos vulnerables, organización y

desarrollo comunitario desde la seguridad ciudadana, la formación.

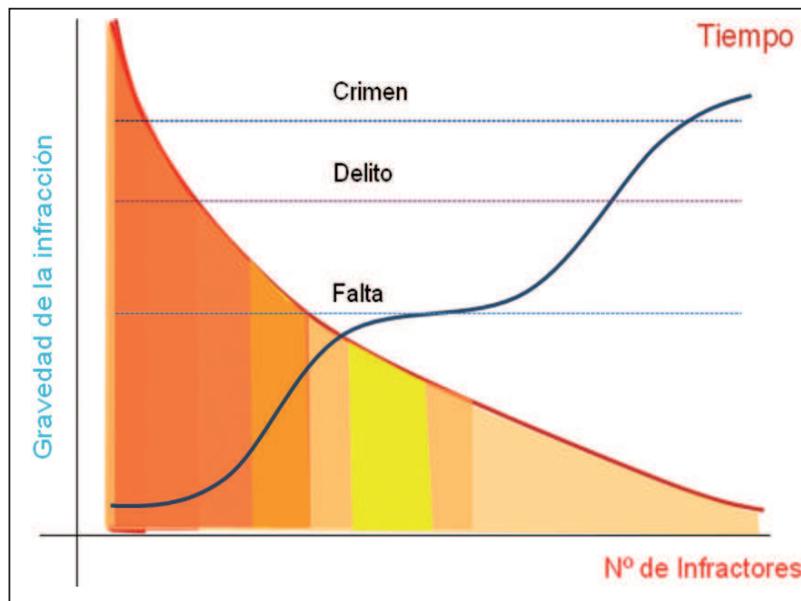
La prevención, la función principal del agente social comunitario en seguridad ciudadana. La prevención se suele situar como el eje de las funciones del agente social comunitario especializado en seguridad ciudadana.

El 80% de los crímenes evolucionan poco a poco dentro del contexto socioespacial y sociotemporal del barrio (Hope, 1995; Luiz, 2008; Redondo y Pueyo, 2007; Vanderschueren y Lunecke, 2004). El infractor que desarrolla una carrera delictiva o que acaba cometiendo graves delitos va transgrediendo las normas poco a poco, observando cada vez hasta dónde puede llegar. En cada vez, si observa impunidad y recibe refuerzos internos y externos, aumentará el umbral de inhibición conductual hacia las mismas situaciones y hacia comportamientos más graves. Eso lo llamamos el fenómeno de la “vuelta de tuerca”. Esto se aplica igualmente a personas, lugares y situaciones.

Una pregunta que se debe de hacer el agente social a la hora de planificar su intervención es en qué punto de este proceso debe actuar en la prevención (**Gráfico 5.2.4.a**). Sabemos que mientras que la gran mayoría de los infractores que llegan a delitos graves y crímenes pasan por este proceso desde las pequeñas faltas, la mayoría de los que cometen faltas no desarrollan una carrera delictiva. Dicho de otra forma, el número de infractores es inversamente proporcional a la gravedad del crimen (**Gráfico 5.2.4.b**). ¿En dónde centrar nuestro esfuerzo? Debemos de tener en cuenta que cuanto antes actuemos, menos esfuerzo requerirá nuestra actuación preventiva para lograr que la conducta infractora se agrave, ya que el comportamiento o la situación no se ha desarrollado, consolidado, o cristalizado apenas. En cambio eso supone actuar hacia un mayor colectivo de personas. Y por otro lado, será más complejo y requerirá más esfuerzo distinguir los colectivos de riesgo. El agente social debe de sopesar el balance eficacia y eficiencia. Una acción decidida e intensa sobre grandes mayorías de jóvenes puede ser de gran eficacia pero de baja eficiencia en términos de recursos humanos, sociales, y económicos. En cambio, una acción sobre grupos más restringidos de infractores ya consolidados puede suponer una prevención de menor calado (ya que los grupos ya han realizado delitos) y de menor eficacia, por la dificultad de una serie de situaciones ya consolidadas. En cambio, los logros serán de una mayor eficiencia. El agente debe de profundizar en el estudio, cálculo y afinación de forma progresiva en cuáles son las características y factores que nos permiten predecir qué individuos y situaciones pueden desarrollar problemas de inseguridad ciudadana, para así centrarnos en ellos. Evidentemente, si pudiésemos conocerlo de forma rigurosa y exacta con mucha antelación podríamos enfocar mucho el esfuerzo, pero las ciencias sociales no son así. Por otro lado, tampoco el desarrollo de un comportamiento delictivo funciona de esa manera tan estrecha y aislada. Se produce en un contexto socio-comunitario con unos factores que hay que saber trabajar también. En cualquier caso, es importante tener en cuenta este cálculo a la hora de planificar en qué situaciones y colectivos nos vamos a centrar. Otro elemento a considerar en la planificación del trabajo del agente social en seguridad ciudadana es sobre las herramientas, recursos, y oportunidades de trabajo. Por ejemplo, en más sencillo trabajar con aquellas personas que ya han cometido alguna infracción que reconocer a grupos o colectivos de riesgo que aún no han hecho nada.



**Gráfico 5.2.4.a.** Evolución del proceso delictivo y posibles puntos de corte de la intervención social preventiva.



**Gráfico 5.2.4.b.** Evolución del proceso de gravedad delictiva y proporción de infractores en relación a la gravedad. En áreas sombreadas posibles niveles de infracción sobre los que actuar.

Teniendo en cuenta estos criterios, la mayoría de los agentes sociales en seguridad ciudadana trabajan con grupos de jóvenes que ya han cometido alguna infracción o comportamiento delictivo, sea leve o grave. Actúan entonces desde estrategias de prevención secundaria. El agente social procura conocer a fondo a los chicos y a su entorno familiar y social y ser conocido y aceptados por ellos. Podrá entonces actuar de forma muy eficaz en incidencias críticas o de prevención situacional, en colaboración con la policía. Podrá también indagar y trabajar con estos chicos antes, durante, y después de los sucesos delictivos. Trabajará habitualmente también con su entorno social (familias, amistades, grupos de pertenencia y de referencia), con más libertad y facilidad muchas veces que la de un agente de policía comunitaria. En ese sentido, la propia policía puede orientar sobre qué tareas pueden ser más eficazmente realizadas por un agente social. Un ejemplo ilustrativo de ello es lo que nos cuenta un agente social-comunitario:

*“Un día se me ocurrió ir a los chicos españoles que estaban en los recreativos a decirles que si echaban un partido en el centro, qué dices, me dijeron, para que nos roben, nos maten. Que no, lo que quieren es jugar. ¿Cuál fue el mensaje que recibieron los chicos marroquíes que estaban todos aburridos tirados en el patio? Vieron entrar a los chavales del pueblo, muchos de ellos con los que estaban picados y dijeron chapeau por ellos, con lo mal que nos hemos portado y encima vienen. Se organizó un partido y eso generó que en la calle como se conocían se saludaban, decían a este le conozco así que pótate bien con él. Hay que integrar, hacerles ver que tienes unos derechos y unas obligaciones.”*

El agente social en seguridad ciudadana se muestra eficaz para activar las redes positivas de control y apoyo familiar y social y los recursos a su disposición, con una función de gestión de la intermediación y derivación a otros servicios educativos, sanitarios, de ocio y tiempo libre, deportivos... El agente social está en una situación muy favorable para potenciar la visibilidad de las acciones positivas de jóvenes que pueden ser modelos de rol atractivos, prosociales y constructivos, para la interacción entre la diversidad de grupos y categorías sociales en el barrio, para una mayor expresión, comunicación, y promoción de la empatía entre miembros de diferentes grupos, buscando que se observen como personas más que como miembros de grupos.

*“Conseguimos el respeto de los chicos de las pandillas desde la confianza y el conocimiento mutuo (...) A partir de ahí, llegamos a conocer su red social y familiar (...) funciona mejor la amenaza de hablar con la madre que con la policía. (...) Es importante que el chico nos vea como un equipo que lleva tiempo juntos (...) Mi experiencia me dice que si estos chicos tuviesen acceso a formación al empleo y al empleo, saldrían de esta situación”* (agente del CRN en Misión, San Francisco, EEUU).

*“Si se les acerca con respeto, te devuelven respeto (...) Una vez conocidos los chicos, pasamos a conocer a sus familiares y amigos para ver con qué apoyos podemos contar (...) Cuando los padres me piden que les ayude con autoridad hacia los chicos, les digo que no, que tienen que ser ellos los que ejerzan autoridad (...) A los chicos se les lleva a cementerios donde hay otros chicos muertos, y se les dice que a su entierro no*

*solo estarán ellos, sino también sus padres (...) que las pandillas les pueden traicionar, que si quieren ser un títere el resto de su vida”*(agente social de Cease Fire en Cicero, Illinois).

El trabajo siempre delicado sobre el anonimato del infractor también es otro tipo de tarea que será más fácil de trabajar por la policía en conjunción con un agente social con este perfil. Nos comenta un agente social de seguridad ciudadana con experiencia en enfoques comunitarios:

*“En el centro de las ciudades los infractores sean de donde sean, gozan de un anonimato perfecto y de un trasiego maravilloso de personas (futuribles victimas) para delinquir. Hay que evitar ese anonimato ya que el trasiego de personas en una gran ciudad es imposible, ¿Cómo? Pues pienso que un trabajador social o de seguridad comunitario es primordial, para evitar situaciones que saltan a la vista de todos. Conociendo a esos victimarios, llevando a cabo un seguimiento y coordinándose con los diversos recursos que utilizan dichos victimarios para subsistir en una gran ciudad podrá lograrse el comienzo de una intervención fructífera.”*

Diversidad social y perfil del agente social de seguridad. Es importante que podamos contar con diversos perfiles de los agentes sociales de seguridad, que refleje la diversidad social del territorio donde va a trabajar, tanto por la diversidad de conocimientos, como por la mayor facilidad de los usuarios por empatizar y abrirse con el agente. Nos comenta una agente social de seguridad con perfil cultural de un colectivo de inmigrantes:

*“Mi experiencia me demuestra que estos grupos (...) siempre han sido receptivos con personas como yo, con un perfil que les hace presuponer que les entiendo en todos los sentidos y se abren a una intervención directa con ellos para evitar actitudes de riesgo, como la delincuencia o el tráfico de drogas. Eso demuestra que se puede hacer un trabajo preventivo con ellos. Personalmente creo que solo falta la formación en metodología adecuada, para que cualquier profesional, tenga el origen que tenga, pueda llevar a cabo ese trabajo.”*

En cambio, al igual que con el perfil de policía, no debemos de caer en procesos de discriminación positiva basada en el origen cultural en la selección de estos agentes. Sí que podemos divulgar e informar sobre las convocatorias al puesto en los propios barrios.

También es de analizar si es más adecuado que este agente social pertenezca a una administración pública o privada. Cada una tiene sus ventajas e inconvenientes a tener en cuenta. Siendo de la administración pública puede ejercer más autoridad, siendo de una ONG o empresa puede ser más libre y en algunos casos ponerse con más facilidad del lado del usuario. Una combinación público-privada puede ser adecuada, aunque no necesariamente entre este tipo de agentes. Normalmente en el territorio habrá agentes públicos y privados, por lo que si un agente social de seguridad ciudadana es un trabajador público, probablemente tengamos disponible a otro trabajador con otro perfil (psicólogo, trabajador social, educador...) para cumplir el papel de agente no funcionario, más neutral.

Procedimientos. Algunos de los procedimientos y taras concretas del agente social en ámbitos de seguridad ciudadana son a continuación citados.

a) “Aterrizaje”.

1. Familiarización con las características generales de la comunidad en el ámbito de seguridad:
  - a. Recogida de información bibliográfica y de fuentes secundarias (estadísticas sobre el perfil social, económico, y cultural del barrio, y sobre su seguridad).
  - b. Recogida de información secundaria (datos ya existentes) sobre seguridad ciudadana de los servicios de seguridad ciudadana públicos y privados y de otros servicios (salud, urbanismo, servicios sociales, economía y empleo, vivienda, servicios sociales...).
2. Información primaria (de primera mano):
  - Entrevistas a profesionales de los servicios de seguridad ciudadana (Policía Municipal y Policía Nacional) y a líderes comunitarios e informantes–clave (empezando con asociaciones de vecinos y comerciantes, para luego seguir con colectivos sociales y culturales). En estas entrevistas se realizarán preguntas del tipo:
    - ¿Cuáles son las necesidades y problemas del barrio en materia de seguridad ciudadana?
    - ¿Cuál es el perfil más común del infractor?
    - ¿Cuál es el perfil más común de la víctima?
    - ¿En qué lugares y momentos se da más frecuentemente una infracción?
    - ¿Dónde se encuentran los lugares o áreas más problemáticas del barrio? ¿Y los más seguros?
    - ¿Qué características sociales o espaciales del barrio cree Ud. facilitan, protegen o contribuyen a que el barrio sea más seguro, acogedor, en convivencia?
    - ¿Por qué cree que existe este estado de seguridad ciudadana en el barrio?
    - ¿Cómo sabe Ud. de todo esto?

De todo ello se tomará nota, bien durante la entrevista, o bien después. Para ello se puede utilizar el cuestionario de la encuesta si es pertinente. En las mismas entrevistas se solicitará la posibilidad de hacer un recorrido o acompañar al entrevistado en el barrio, para conocer los lugares más inseguros y seguros, y para conocer posibles víctimas que puedan hacer uso de los diferentes servicios preventivos y de apoyo psicosocial.

- Encuesta – diagnóstico. Se pasará una encuesta, que será rellenada por el mismo agente social, compuesta por las preguntas incluidas en el cuestionario (se incluye orientativamente una en el Anexo del Capítulo 5.4). Después se volcará al ordenador. La encuesta procurará mantener una representación estructural y estratigráfica de los perfiles sociales comunitarios. Al final de la administración del cuestionario, se informará de los diferentes servicios preventivos y de apoyo

comunitarios y unas pautas de habilidades sociales de convivencia ante diferentes problemas y respuestas adecuadas ante crisis, emergencias, conflictos, agresiones, abusos, y vulneraciones de sus derechos. Hay que preguntar si se conoce a alguna víctima, persona afectada por problemas de inseguridad o convivencia, o personas que pudieran hacer uso de nuestro servicio, y pedir que pase la información a vecinos interesados. Nunca llenar el cuestionario de forma grupal o colectiva. Un cuestionario por persona.

- Censo. Realmente necesitamos tener una información de los aspectos clave de seguridad ciudadana de todos los hogares y ciudadanos para poder ofrecer un servicio a toda la ciudadanía, sin exclusión de nadie por motivos de sus características, o por invisibilidad por su situación o problemáticas específicas. Si el censo no lo realizan los servicios de la policía (ya mencionado arriba) o los de gestión general del barrio, tal vez sea conveniente que lo realice el agente social. Las ventajas sobre un agente de policía es que se verá como menos intrusista cuando deba de realizarlo en visitas hogar por hogar. La desventaja es que el policía comunitario va a perder los otros objetivos de las visitas, si acaba no realizándolas (ver más arriba). El censo puede realizarse con preguntas del tipo de las incluidas más arriba para la policía comunitaria (**Tabla 5.1.5.4**) mas alguna más sobre factores y recursos positivos de seguridad y convivencia en el entorno comunitario. Las visitas a los hogares también podrán servir para informar sobre los diferentes servicios y recursos comunitarios y de apoyo y sobre pautas de convivencia y respuestas adecuadas ante crisis, emergencias, conflictos, agresiones, abusos, y vulneraciones de sus derechos.

b) Participación comunitaria y coloquios vecinales.

Se organizarán actividades colectivas en el barrio. Pueden ser actividades lúdicas, culturales, o sociales en espacios públicos que, con técnicas de investigación participativa, nos permitan al mismo tiempo obtener información de diagnóstico y realizar acciones de promoción y prevención en seguridad ciudadana. Los coloquios vecinales sobre seguridad y convivencia en el barrio serán actividades más reguladas de reflexión y creatividad colectiva, que facilitarán la creación de órganos de participación como los Círculos Comunitario de Custodia, los Consejos Vecinales de barrio, el Foro de Participación Comunitaria (a partir de representantes elegidos en cada Consejo) a nivel de Distrito. Buscaremos en los coloquios y los Consejos la mayor participación posible de los vecinos y residentes, especialmente de líderes comunitarios y personas más afectadas por problemas de seguridad.

c) Recorridos en el territorio.

Identificación de indicadores de riesgo y diagnóstico, “mapeamiento” cartográfico. Como resultado, tendremos un mapa de seguridad completo de todo el territorio en el que expresaremos niveles de inseguridad/seguridad y tipos. Nos interesa desde los problemas más graves a los puntos más seguros, y el por qué.

### Procedimiento:

- Materiales:
  - Portafolio duro, hojas de observaciones (en blanco) y bolígrafo.
  - Mapas del barrio
  - Cuestionarios.
  - Grabadora y cámara de fotos (en su caso).
- Recorridos introductorios del barrio. A partir de la información recogida previamente, de fuentes bibliográficas, secundarias, y de entrevistas, se comenzará con un par de recorridos generales, preferentemente acompañados por miembros de estos colectivos, a través del territorio y de los lugares clave generales (no solo del ámbito de la seguridad ciudadana), como referentes de alta carga y significado funcional, histórico, cultural, emocional y afectivo, y simbólico para uno o varios colectivos significativos del barrio. Se tomará nota en el mapa de esos lugares, incluyendo ya también los más problemáticos señalados por la información bibliográfica, de fuentes secundarias, y/o de entrevistas previas o de los acompañantes (en caso de tenerlos).
- Recorridos participativos. Los recorridos se podrán realizar solos o acompañados de forma participativa con vecinos afectados, informantes clave, líderes comunitarios, y profesionales sociales y de seguridad ciudadana trabajando en la comunidad. Idealmente se realizarán, especialmente al principio, recorridos con uno o varios miembros de cada uno de esos colectivos, dependiendo del tiempo disponible y de la capacidad para conseguir estos acompañantes. En los recorridos participativos se recogerá información de:
  - El recorrido en el mapa, señalando en un margen el día, hora, agente, y acompañantes.
  - Principales referentes funcionales, emocionales y afectivos, cognitivos, conductuales y simbólicos del barrio a nivel general (no solo de seguridad), permitiendo la elaboración de mapas psicosociales (cognitivos, afectivos, simbólicos, y de comportamiento social de relación con y en el entorno) generales del barrio del acompañante. Se prestará atención al grado de estructuración, vertebración, o fragmentación del territorio y los elementos cognitivos, afectivos, simbólicos, comportamentales, y sociales de dicho nivel de integración o segmentación socioespacial.
  - Las percepciones y relatos del/los acompañante/s sobre del grado y tipo de seguridad o inseguridad del territorio conforme se avanza a través de él, señalando con un número el lugar y con el mismo número las observaciones en hoja aparte. Se prestará atención a los elementos ambientales y sociales en los que se fija la persona para construir la situación de inseguridad/seguridad, las fuentes de conocimiento previo si así fuese (y en su caso, se señalará como primera impresión), su teoría implícita (descripción del problema, posibles causantes,

desencadenantes, mediadores, y consecuencias) y posibles soluciones. Se facilitará la elaboración y reflexión individual o conjunta de las situaciones. Se prestará atención a los significados cognitivos, afectivos, conductuales (usos y costumbres en el lugar) y simbólicos del acompañante/s sobre el lugar en materias como la seguridad, convivencia, confianza y acogimiento del lugar. En base a toda esta información y a lo que el agente observe, se identificarán indicadores de seguridad/inseguridad.

- Recorridos de contacto y conocimiento personal de la comunidad. Recorridos individuales del agente comunitario. Partir de un plan previo de recorrido “tentativo” (que podrá variar conforme vamos obteniendo información o vemos diferentes oportunidades). Este recorrido comenzará, a ser posible, por los lugares más problemáticos, pasando la encuesta a vecinos y comerciantes de la zona, y preguntando al final sobre personas afectadas por problemas de seguridad y/o convivencia. Es importante expresar que por problemas de seguridad comunitaria entendemos situaciones en las que no se respete o se vulneren los derechos de las personas en el barrio. Durante la entrevista y encuesta y en la medida que sea posible, se procurará facilitar la elaboración y reflexión sobre los significados y teorías implícitas de las personas sobre las situaciones de seguridad, convivencia, y justicia en el barrio. Pueden ser interesantes estas pequeñas entrevistas si se producen entre varias personas, porque pueden generar interesantes “coloquios” espontáneos entre ellos. En ese caso, las observaciones deberán de incluir el perfil de cada uno. En ningún lugar llenar el cuestionario de forma colectiva, sino tomar anotaciones. Acabar siempre informando sobre los diferentes servicios y programas comunitarios, y unas pautas sobre habilidades sociales de convivencia y respuestas adecuadas ante crisis, emergencias, conflictos, agresiones, abusos, y vulneraciones de sus derechos. Se preguntará sobre otras posibles personas afectadas por problemas. En caso de averiguar sobre forma de contacto con persona afectada y posible usuario, preguntar cuál puede ser el momento y lugar más adecuado para contactarlo. Una vez completada la información suficiente sobre el tipo y nivel de seguridad/inseguridad, proceder al siguiente lugar previamente planeado o que ha podido surgir en las entrevistas. Durante el recorrido se observará atentamente las dinámicas sociales y ambientales, y se tomará notas sobre niveles y tipos de seguridad/inseguridad, identificando posibles indicadores de riesgo asociados a ellos. Para identificar indicadores de riesgo, nos basaremos en nuestros conocimientos previos (teóricos, y de fuentes bibliográficas, secundarias, y de las entrevistas previas). Entendemos como indicador de riesgo aquel elemento social y/o ambiental que ofrece información sobre una probabilidad de infracción o delito significativa (entendiendo como significativa aquella que supone un indicio fundamentado de posible futura comisión de infracción o delito). La Tabla F- en el Anexo lista una larga serie de posibles factores que afectan a la inseguridad ciudadana, que nos orientarán sobre indicadores de riesgo.

Algunos ejemplos de **indicadores de riesgo** ya contrastados en diferentes estudios:

- Puntos con concentración de basura, excrementos o residuos de diferentes tipos.
- Áreas amplias de mayor cantidad de basura.
- Lugares degradados, elementos rotos o defectuosos públicos o en fachadas (acera o calzada rota o degradada, mobiliario urbano en mal estado, edificios en mal estado), o con signos de abandono.
- Iluminación insuficiente o defectuosa.
- Zonas con poca visibilidad, escondidos, o proclives de ataque o robo.
- Zonas de gran ruido habitual.
- Punto o zonas excesivamente solitarias.
- Puntos de gran concentración de viandantes o usuarios.
- Puntos de permanencia continua de personas, no asignados para tal fin.
- Puntos de clara apropiación individual o grupal de espacios públicos.
- Todo punto o lugar que pueda transmitir mensaje de abandono, falta de interés o de presencia de autoridad pública, vecinal, o moral.
- Todo punto o lugar que pueda transmitir mensaje de impunidad.

En caso de encontrar indicadores de infracción o delito, se podrá indagar sobre el posible factor o persona causante.

d) Entrevistas situacionales con personas afectadas y visitas domiciliarias.

En caso de contactar con personas afectadas por problemas relacionadas con la inseguridad, personas en riesgo de comisión de infracciones o de victimización, o con una mayor vulnerabilidad, se procederá a realizar una entrevista, bien en su domicilio, bien en su entorno vecinal. Esta entrevista tendrá los objetivos de:

- Observar y conocer la situación de estas personas y de su entorno como parte del estudio sobre las características de seguridad en el barrio y en la investigación general.
- Conocer sus recursos informales y naturales (redes sociales, grupos de pertenencia, familiares y amigos).
- Desarrollar un vínculo con la persona que permita trabajar los problemas de estas personas y su entorno social, “desde dentro”.
- Ofrecer un apoyo a las personas sobre sus problemas. Trabajar los elementos de razonamiento, afectivos, emocionales, y conductuales que pueden estar dificultando la solución de los problemas. Fortalecer su vínculo con grupos de pertenencia y referencia positivos.
- Informar y motivar sobre el uso de diferentes servicios, recursos, y sobre pautas de convivencia y respuestas adecuadas ante crisis, emergencias, conflictos, agresiones, abusos, y vulneraciones de sus derechos.

- Analizar la adecuación de estas personas para la derivación a otros recursos y servicios comunitarios o de apoyo psicosocial (counselling, mediación vecinal...), motivarles y engancharles a esos servicios;

Para ello, primero se presentará uno, describiendo brevemente sus servicios y la función del agente en el barrio: Ayudar a las personas a conseguir apoyo para abordar el problema y encontrar soluciones conjuntas, para prevenir futuras ocasiones y futuro empeoramiento anímico, restablecer la justicia, y mejorar la convivencia, ofreciéndose también a trabajar el entorno próximo de la persona. En la medida en que sea posible, se administrará el cuestionario y se realizará una entrevista, desde una actitud positiva, empática, y proactiva, transmitiendo comprensión y apoyo, buscando un buen “rapport” (buena “química”) inicial entre la persona y el agente. Información sobre la que se procurará tomar notas, además de las incluidas en el cuestionario, son:

- Descripción de suceso o situación.
- Descripción del problema, el infractor, la víctima, y el espacio-tiempo. Causas y consecuencias, de acuerdo a la persona entrevistada. Si es un hecho puntual o repetido, y si sigue ocurriendo.
- ¿Cómo se sintió en el momento? ¿Cómo se siente ahora? ¿Ha cambiado la relación con su entorno vecinal?
- ¿Ha recibido alguna atención de profesionales? ¿Lo va a recibir? ¿Ha sido suficiente?
- ¿Ha recibido alguna ayuda de su entorno social?
- ¿Está o ha estado bajo algún tipo de tratamiento por esta u otras razones últimamente?

Durante la entrevista se procurará prestar atención a señales o indicadores de riesgos psicosociales, tales como procesos de negación del problema, rabias reprimidas, obsesiones y “rumiaciones” del problema o del suceso (revivir el suceso reiteradamente), transferencia de las atribuciones causales a uno mismo o a otros no culpables, elaboración del relato del suceso o de teoría implícita con importantes distorsiones o sesgos, o conceptualización escasa, sin nombres o sustantivos. Se prestará también atención e interés en el entorno ambiental y social de la persona, siendo el caso que si hubiera más personas presentes en ese momento, nos interesaremos también con la misma actitud hacia esas personas, analizando la relación con la persona afectada. Hay que recordar que con estas visitas también buscamos servir de apoyo pero no se trata de un servicio de atención psicológica o counselling, al que se podrá derivar en caso en que se vea adecuado. Ahora se trata de indagar solo lo necesario, para poder diagnosticar la situación, y poder discernir de forma inicial las necesidades de cada una de las partes afectadas y poder ofrecer el apoyo adecuado.

La visita acabará volviendo a dar información sobre los servicios comunitarios existentes y los órganos y actividades de participación ciudadana, donde la persona podrá expresar sus problemas para que puedan llegar a los agentes y autoridades correspondientes y poder

entre todos encontrar soluciones. Se despedirá ofreciendo volver a visitar a la persona. En caso de que acepte la persona, se marcará una cita.

e) Procesamiento de la información.

La información recogida será procesada de la siguiente manera:

Análisis de discursos sociales y teorías implícitas:

- Introducción a base de datos de la información de la encuesta, generando categorías de las preguntas abiertas.
- Pasar a ordenador información de entrevistas.
- Agrupar la información de todas las encuestas, entrevistas, y resultados de coloquios, categorizando por preguntas y tipos de respuestas.
- Generar grupos de concepciones, posiciones, discursos, y “teorías implícitas”, incluyendo información de encuesta, entrevistas, y coloquios anotando los tipos de colectivos que las expresan. Analizar los criterios o dimensiones de posicionamiento de todos ellos, identificando aquellas dimensiones comunes más importantes que pudieran permitirnos situar y posicionar estas teorías y discursos.
- Realizar un gráfico de discursos.

Mapas de la seguridad:

- Registrar los mapas individuales, recorridos e información diversa en tabla.
- Agrupar y sintetizar la tabla por similitud de descripción de tipos y mapas, incluyendo sus factores o componentes cognitivos, afectivos, simbólicos, de hábitos de conductas, y de significados sociales. Identificar colectivos relacionados con grupos de factores.
- Realizar mapas por colectivos, anotando puntos y áreas y tipos de problema.
- Realizar mapa síntesis. Incluir en diferentes colores, de más rojo a más azul, de los puntos y áreas más inseguras a más seguras, respectivamente, apuntando los tipos de delitos con números y leyendas.

Con toda esta información podremos realizar un diagnóstico integral que nos permite definir los factores sociales que predicen los problemas de inseguridad y los recursos informales y comunitarios en el barrio. A esto habrá que añadir un buen análisis sobre los recursos formales tanto de los servicios de seguridad ciudadana como del resto de los servicios que pueden tener una labor de prevención desde áreas como la educación, salud, servicios sociales, economía y empleo, urbanismo y vivienda, medio ambiente, ocio, cultural... El estudio e inventario de recursos formales e informales nos permitirá saber con qué contamos a la hora de planificar nuestro trabajo para abordar los problemas. La metodología general de formulación de planes, programas, y proyectos podrá ser similar a la ya descrita para el agente de policía comunitario. Deberemos de tener presente que tanto el diagnóstico como la planificación y programación no es algo fijo, sino que lo iremos enriqueciendo continuamente con las aportaciones de la información que vamos recogiendo en nuestro trabajo de campo diario. Por ello necesitaremos una base de datos bien organizada (al estilo de la descrita del policía comunitario).

f) Intervención en los espacios públicos.

Una vez planificado y programado el trabajo podremos definir los proyectos, acciones, y hoja de ruta sobre los problemas y los factores a prevenir. Además de las actividades ya mencionadas de diagnóstico y de visitas y entrevistas a personas afectadas por los problemas, otras líneas de trabajo propias del agente social son:

Trabajo en la calle con grupos de riesgo o infractores. Es fundamental que el agente social llegue a conocer bien a los grupos de riesgo de infracción del barrio. Debe de ganarse su confianza, pero desde su rol profesional. Es aconsejable que lleven un distintivo, puede ser discreto, pero que se les pueda reconocer en su papel. Deben de ser conocidos por todos, y todos deben de saber que el agente les conoce a ellos, a sus circunstancias, y a su entorno social. En caso de que el agente reconozca una nueva persona con riesgo de infracción o de victimización, debe de presentarse a ella como el agente social de seguridad ciudadana del barrio. Deberá de procurar conocer sus circunstancias y los recursos de esas personas para su integración social. También transmitirá a dichas personas sobre pautas y habilidades de convivencia y de afrontamiento en situación de problemas críticos. Una táctica que debe de utilizar continuamente es la puesta en valor de la riqueza y diversidad de características identitarias positivas de la persona en riesgo de infracción (o infractora) compartida con diferentes grupos o categorías sociales positivas (por ejemplo, relacionadas con la familia extensa, amistades de la infancia, vecinos, personas con mismos orígenes o edades pero referentes positivos, personas con similares conocimientos, habilidades, aficiones, valores, creencias, personas con problemas similares...). Es importante que esta riqueza de identidad no excluyente sea visualizada expresivamente hacia el resto de los miembros de su grupo de pertenencia (especialmente si su grupo es una pandilla o banda). Esto se puede lograr directamente de forma expresiva delante del resto de los miembros del grupo o con acciones y actividades que impliquen la manifestación de una adscripción a diferentes grupos o categorías sociales. El agente social debe primero ganarse su confianza, logrando transmitir y convencer que está ahí para ayudarles. Es importantísimo que la persona en riesgo consiga verle como un agente de un grupo de referencia positivo o atractivo con el que poder identificarse. La activación de la empatía es fundamental, y para eso es importante compartir sentimientos y deseos comunes. El agente también procurará conocer sus problemas y los recursos personales (cognitivos, emocionales, comportamentales, familiares, sociales) con los que cuenta la persona para afrontar esos problemas. El agente deberá de elaborar un plan de trabajo para enganchar a la persona en un proceso de mejora. Además de un trabajo para conseguir la derivación de la persona a servicios especializados (en caso en que esté indicado), el agente podrá mejorar la relación de esta persona con su entorno, promoviendo su relación con la diversidad de grupos y categorías sociales en el barrio. Debe de buscar que se observen como personas con sus riquezas de valores y características intercategóricas, más que como miembros de grupos. Para ello tácticas básicas son la activación de la empatía y de habilidades de comunicación. En este sentido, la táctica de mejorar la saliencia de su adscripción a una diversidad de categorías sociales de su entorno permitirá una mejor identificación con personas de su entorno y una mayor empatía. Todo ello llevará a que la

persona perciba a miembros de otros grupos no como tales sino como personas. También el agente social debe de realizar un esfuerzo para que se visibilice todo progreso positivo y las acciones prosociales, atractivas, y constructivas de personas que puedan ser modelos de rol para el resto. Al mismo tiempo debe de ser firme y transmitir claramente la condena a aquellos comportamientos agresivos e injustos. Debe de promover la asunción de límites y reglas de convivencia entre personas y grupos. Entre los jóvenes debe de utilizar tácticas que desincentiven la asociación entre “chico malo” y “chico atractivo”, y fomentar modelos atractivos prosociales, con actividades creativas artísticas, culturales, y deportivas.

Intervención y gestión de crisis. Ante la ocurrencia de un episodio de violencia o conflicto, el agente social debe siempre trabajar en colaboración con la policía. Hay que utilizar métodos de gestión de crisis. Eso significa que en el momento hay que procurar reducir la crisis como prioridad absoluta. Se procura separar de la escena de forma individual a aquellas personas que pueden estar implicadas que no han llegado a cometer una infracción. Después de tranquilizar a la persona, se le pregunta lo que ha pasado, dejando para más tarde una gestión del conflicto y del enfado que pueda tener la persona. En esta gestión es importante implicar a la red positiva de control y apoyo social que tenga la persona, a la comunidad, y a los servicios comunitarios.

La implicación vecinal ante los abusos o negligencias. Se dan muchos casos en los que una familia o los componentes de un hogar tienen un comportamiento abusivo, poco respetuoso, incívico, o agresivo hacia el resto de las viviendas de la comunidad. Este comportamiento puede que no llegue a poder ser imputado como delito, pero en cambio está generando problemas que pueden agravarse a situaciones más serias. En la mayoría de los casos el principal problema se sitúa en el centro del hogar en el que se origina el problema. Es por ello que diferentes servicios sectoriales (policía, servicios sociales, salud, educación) tocan elementos, pero no alcanzan a resolver el corazón del problema, que es donde está el origen y solución. Ya que es así, una buena táctica será procurar situarnos en el centro del problema, buscando primero lograr comunicarnos, y ganándonos la confianza de las personas y entrando en el hogar problemático. Desde dentro será más fácil encontrar soluciones a los problemas con los vecinos. En caso en que sea difícil la comunicación inicial con las personas del hogar problemático, otras opciones podrán ser la de recurrir a entrar con otros servicios. Los más eficaces pueden ser los de los abogados de oficio, ya que en la mayoría de las veces hay denuncias por parte de los vecinos. Podremos utilizar para ello medidas de justicia restaurativa y comunitaria.

La mediación. En caso de conflictos, la mediación vecinal o la mediación comunitaria, pueden ser realizadas por un agente social. Aunque la mediación también es una técnica efectiva a realizar por los agentes de policía comunitaria, estos tienen una capacidad más limitada que un agente social, ya que el mediador debe de mantener una posición neutral y que sea efectivamente percibido como tal por las partes en conflicto. Golstein (1990) entiende que la policía debe de realizar mediación, pero debe de realizarse antes una serie de preguntas: ¿Será el compromiso de ambas partes libremente aceptado o por un sentimiento de coacción por participación de la policía? ¿Podrá el policía dejar el caso si las partes no llegan a un acuerdo?

¿No acaba haciendo el policía como mediador realmente más una función de arbitraje? En el caso de mediación penal también requiere de un procedimiento con la intervención de agentes judiciales, pero en los casos de mediación vecinal y comunitaria, realmente solo requiere de la habilidad y competencias del agente social. La mediación es un conjunto de técnicas bien conocidas, que el agente debe de saber manejar. Existen buenos manuales de mediación o de gestión de los conflictos (por ejemplo, Gláucia, 2008; Munduate y Martínez, 1998; Smith, 2000), aunque es importante que el agente también haya tenido un proceso de formación y entrenamiento práctico. El agente social debe de utilizar la mediación cuando el problema se puede diagnosticar como conflicto. En un conflicto todas las partes tienen una responsabilidad en las causas del conflicto, y deberán de asumirla. Si existe una clara desproporción en la responsabilidad del conflicto, con un claro culpable y una clara víctima, la mediación será contraproducente. El agente en su función como mediador deberá mostrar neutralidad ante el conflicto y ante las partes, no pudiendo dar consejos, recomendaciones o asesorar a ninguno de ellos (Highton y Álvarez, 2000). La mediación comienza (y muchas veces finaliza) con el reconocimiento y la definición conjunta entre las dos partes de que existe un conflicto y de cuáles son las claves del conflicto. Existe cierta controversia sobre muchos casos en los que se usa la mediación pero que no pueden ser definidos como conflicto. En particular, en mediación penal no suele haber ambigüedad sobre quién es el culpable y quién la víctima. Mientras que en procesos penales la mediación no debería de girar en torno a la imputación y grado de culpabilidad, se podrían entender como conflicto el ámbito de reparación a la víctima, en donde recaería la mediación. En cambio, podríamos estar cayendo en una victimización terciaria si la víctima, además de tener que pasar el proceso judicial (victimización secundaria) tiene que estar gestionando el conflicto de la reparación del daño hecho. Este concepto de mediación está pillado un tanto con pinzas, y requiere futuro y profundo debate de expertos. Nuestra propuesta es que la mediación penal se cambie de nombre hacia una más amplia, por ejemplo, de procedimiento de justicia restaurativa, ya descrita, cuando también utilizar otras técnicas.

## CUÁNDΟ LA MEDIACIÓN NO ESTÁ INDICADA

(Por gentileza de Dra. Laura García-Vega)

La mediación en sus diferentes tipos (familiar, vecinal, comunitaria, penal...) es un técnica muy en boga en muchos países. Se está utilizando en muchas situaciones, aunque todos los teóricos de la mediación nos señalan que es una técnica indicada solo para situaciones de conflicto con ciertos condicionantes. Como regla general, no debe de utilizarse en casos en los que podemos definir un claro agresor y una víctima, en los que no haya nada que negociar, o en los que el mediador no pueda mantenerse en una posición neutral. Además de ello, existen otras circunstancias que pueden definirse como conflicto (es decir, existe una responsabilidad significativa de cada una de las partes), pero en las que no está aconsejada la mediación:

- Para Pérez (1995), abordando la mediación conyugal, señala que no se debe utilizar la mediación cuando alguna de las partes no ejerce control sobre su

voluntad (por ejemplo, en toxicomanías) porque no es capaz de asumir compromisos; o cuando uno de los miembros de la pareja, o sus hijos, sean objeto de violencia familiar, porque las decisiones estarán condicionadas por esta situación.

- En el campo familiar, en Estados Unidos existe una controversia sobre si la mediación puede utilizarse en casos de violencia doméstica. Existen investigaciones que señalan buenos resultados, pero otras líneas lo niegan, porque dice que la violencia no puede ser mediada (Marines Suárez, en Álvarez Noble, 1996, 33).
- Para Gelbenzu y Salaberría (1998) la mediación no está indicada en los casos en los que las personas están muy afectadas emocionalmente o manifiestan signos de trastorno psiquiátrico o psicológico.
- También parece que el nivel de conflictividad puede influir en la eficacia de la mediación. Al respecto, Serrano (1996) afirma que si el nivel de conflictividad es muy alto la mediación no suele ser eficaz. De manera más concreta, puede afirmarse que existe un nivel de conflictividad alto cuando aparece alguno de estos fenómenos: Elevado nivel de hostilidad entre las partes previa a la mediación; fuerte hostilidad durante el intercambio de opiniones; existencia de grandes diferencias ideológicas o culturales; percepción muy negativa de la otra parte; imposibilidad de comunicación; grandes diferencias de poder.
- Para Rubin (1983, citado en Serrano, 1996, 136) no todo se puede negociar. Las creencias y valores profundamente arraigados simplemente no son negociables, no hay nada que hacer, ninguna posibilidad de hacer concesiones. Creemos o no en Dios, en la pena capital y en el derecho de la mujer a abortar, estos puntos de vista pueden cambiar pero no son negociables.
- Este mismo autor (1994, citado en Sánchez, 2000, 268) considera que no será efectiva en los siguientes casos: Alto nivel de hostilidad entre las partes; desconfianza hacia el mediador; falta de recursos; existencia de conflictos que implican cuestiones de principios (morales, religiosos.....); bajo compromiso con la intervención; poder desigual entre las partes; alto nivel de conflicto interno; relaciones “anormales” entre las partes que pueden hacer recomendable su derivación a psicoterapia.
- Bustelo (2002) opina que si el mediador no logra establecer en algún momento la aplicación de estrategias correspondientes a un nivel de diálogo mínimo, se debe suspender la mediación.
- Granados (2000), psicólogo de los Juzgados de Familia, considera, basándose en su experiencia laboral, que siempre habrá gente a la que le resulta imposible resolver la situación por ellos mismos y que necesitan una intervención autoritaria para limitar las consecuencias dañinas de un conflicto sin resolver, y, si es necesario, sacando el tema de sus manos. Aunque este autor no plantea la proposición del sistema de adversario como modelo, sí plantea que la mediación no es viable en algunos casos.

### Cuándo es más efectiva la mediación

Algunos autores destacan que la mediación es más efectiva cuando el conflicto es moderado (Pruitt y Carnevale, 1993, en Sánchez, 2000, 270) y cuando las partes están altamente motivadas para conseguir acuerdos, como ocurre en las situaciones en las que la disputa se encuentra en un impás intolerable, tan duro y tan costosos que la inacción es imposible. La mediación resulta igualmente efectiva cuando las partes están comprometidas en el proceso, cuando no hay una falta severa de recursos y cuando las partes son relativamente igual de poderosas (Sánchez, 2000). Además también depende de las tácticas utilizadas por el mediador para el problema específico, en clara referencia a que algunas de las conductas del mediador pueden tener buenos resultados en un momento y en otro no.

Los equipos integrales y las redes comunitarias. Una de las principales funciones del agente social comunitario en seguridad ciudadana, al igual que el resto de los agentes comunitarios, es la de impulsar el trabajo en equipos intersectoriales e interinstitucionales para que a su vez impulsen las redes comunitarias. En el ámbito sectorial de seguridad ciudadana, estos equipos inter-sectoriales normalmente procuran centrarse en su mayoría en modelos de gestión de problemas, por lo que suelen ser más de prevención secundaria y terciaria. Aunque el principio de estos equipos es el de una relación horizontal entre ellos (no hay “jefes”), la tendencia actual en ciertos países de Europa es la de dotar a estos equipos de liderazgos colaborativos. Estos pueden ser gestores comunitarios o de barrio generales, en caso de equipos generales, o gestores comunitarios sectoriales de seguridad ciudadana que podría ser la función de este agente social o de un agente de policía comunitaria. La tendencia también es ampliar el trabajo de estos equipos para la promoción de la seguridad y la convivencia a través de la potenciación de las redes comunitarias de relación entre entidades públicas y privadas y redes sociales informales.

#### 5.2.5. Gestores de barrio o comunitarios generales

*“El gestor de barrio va a tener muchas competencias y trabajo y es básico que sea reforzado mientras que los coordinadores y elementos intermedios deben ser simplificados”* (psicóloga forense).

*“El gestor comunitario me parece un super-agente”* (trabajador social-comunitario de ONG)

*“En cuanto a la figura de gestor de barrio, se antoja absolutamente necesario contar con una estructura unificadora, con capacidad de liderazgo y de decisión, que pueda salvar la actual fragmentación competencial, que dificulta en último término la gestión de los espacios”*. Ana López Valero, trabajadora del área urbanística del Ayuntamiento de Madrid.

Para Henry Shaftoe (2011), no se puede realizar una gestión de los espacios públicos solamente para reducir el delito, porque te arriesgas a excluir a grupos y empobrecer el lugar. Una gestión estratégica debe de iluminar los espacios públicos, para hacerlos más atractivos y vitales, con una variedad de usos que inviten a todos, y que promueva acciones positivas, que enganchen, integren, y “absorban” a los grupos de riesgo en actividades constructivas, reduciendo así los usos delictivos. El gestor comunitario general o generalista (o gestor de barrio) es aquel profesional que trabaja de forma amplia sobre el terreno las necesidades y problemas de todo tipo de una comunidad local o barrio, ordenando e integrando sus servicios, recursos formales e informales, y oportunidades en su relación con todos y cada uno de los miembros de la comunidad. Promueve de forma horizontal los equipos de trabajo con agentes de otras áreas sectoriales e instituciones, y las redes comunitarias formales e informales. Aborda la comunidad como un todo diverso, como objeto y como medio de trabajo, con criterios de inclusividad (procurando incluir a los grupos más desfavorecidos o invisibilizados) y de extensividad (facilitando que todos puedan participar). Entiende la comunidad como un conjunto rico y heterogéneo de elementos y características sociales y territoriales. Es una de las principales referencias institucionales y es un interlocutor para los vecinos del barrio. Es en buena parte la “cara”, el oído, y la boca de las administraciones de atención al ciudadano. Tiene como objetivos principales lograr el bienestar, calidad de vida, convivencia, seguridad, integración social de todos los miembros del barrio a través de procesos de desarrollo y gobernanza comunitaria. A través de técnicas de liderazgo colaborativo busca transmitir ese liderazgo y autonomía de decisión a la comunidad. Diagnóstica las necesidades y problemas de la comunidad de forma integral y general, desde una recogida y actualización continua de la información de todos los hogares. Contribuye a la planificación territorial de los servicios generales y sectoriales sobre el barrio, a la definición de estrategias, tácticas, y líneas operativas de acción. Define programas y proyectos de intervención. Deriva a los servicios especializados y áreas sectoriales (de salud, educación, servicios sociales, urbanismo, vivienda, medio ambiente, psicología, economía y empleo...) aquellas necesidades y problemas que requieren de un trabajo profesional especializado, y mantiene un seguimiento sobre ellas. Es el agente de “atención primaria” general del barrio, en el barrio, y para el barrio en su conjunto. Al mismo tiempo organiza y racionaliza los recursos formales y potencia los informales y el capital social comunitario. Con un papel catalizador de energías y potenciales, gestiona los medios para un mejor ajuste integrador entre sociedad diversa y territorio. En este sentido supone un agente primordial de apoyo para el resto de los agentes comunitarios sectoriales (de seguridad ciudadana, de justicia, de salud, educación, servicios sociales, psicología, urbanismo, economía y empleo...), facilitando un trabajo proactivo más eficiente y eficaz a través de potenciar las sinergias entre la acción de las diferentes áreas sectoriales e instituciones.

Antecedentes. Las experiencias de agentes comunitarios generales, generalistas, o de atención primaria de barrio son menos frecuentes a nivel internacional de lo que pudiéramos esperar. Esto puede ser debido a: (1) Una tendencia generalizada a un servicio al ciudadano de

despacho, a “demanda”, y escasa tendencia a servicios proactivos en el contexto del ciudadano; (2) Los organigramas de las administraciones públicas, que siguen manteniendo una estructura funcional en la que los servicios se integran en la parte más arriba del organigrama, y más alejada del ciudadano, y se ramifican y especializan cuando llegan a la comunidad; (3) Una gran dificultad de las diferentes administraciones e instituciones trabajar de forma coordinada e integral. Sí que podemos observar en cambio una tendencia en alza de contar con figuras cercanas a la que aquí se define. Algunos ejemplos son:

- Los “Buurt managers” en Holanda. Estos agentes del Ayuntamiento definen y abordan problemas concretos del barrio y reúnen a las diferentes áreas y entidades que pueden colaborar para solucionarlos de forma integral.
- Los “Ward-workers” ingleses, trabajadores al mando de los concejales de distrito que realizan todo tipo de gestión de solución de problemas para la comunidad.
- Los “Quartier-Managers” de Berlín, que analizan y diseñan programas de desarrollo social en barrios con índices más bajos de desarrollo.
- Los agentes de desarrollo local o comunitario. En muchos países de varios continentes tenemos a agentes que analizan, diseñan, y ejecutan planes de desarrollo integrales y sectoriales para una comunidad o municipio. Vienen de la tradición del campo de la cooperación internacional para el desarrollo, pero en continentes como Europa o América Latina están muy arraigados.

En general estas experiencias, comparadas con el papel del agente comunitario que aquí describimos, suelen adolecer de tener desde el principio una agenda previa con líneas de trabajo sectoriales (especialmente los agentes de desarrollo local), sin poder llegar a la comunidad de forma integral. Aquellos que sí que procuran tenerlo, por lo general, o bien quedan en un nivel excesivo de gestión, sin bajarse al terreno y vincularse con los ciudadanos como interlocutor, o por el contrario realizan tareas muy operativas desde instrucciones concretas de sus jefes. Es por ello que es fundamental una definición más clara de su lugar en el organigrama de las instituciones, objetivos, competencias y funciones, y procedimientos de este agente.

Posición en el organigrama. Sobre el lugar en el organigrama, en la sección siguiente de este libro sobre gobernanza y coordinación intersectorial se coloca al gestor comunitario general de forma clara y concreta (**Gráfico 6.1.2a**). Se puede observar que cumple una función central de integración de los servicios a la comunidad. Su posición permite un trabajo de ordenación y racionalización de los servicios y recursos en un proceso de gestión relacional con el ciudadano en comunidad. Mantiene una posición que posibilita el impulso de sinergias entre las instituciones públicas y privadas y la comunidad. Permite poner a la comunidad en la cúspide del organigrama.

Objetivos de trabajo del gestor comunitario general:

- Mantener un conocimiento y diagnóstico general y completo de las necesidades, problemas, recursos y oportunidades de una comunidad local o barrio en su globalidad y de todos sus hogares en concreto.

- Contribuir a una planificación, programación, y acción operativa general y sectorial eficiente y eficaz de los servicios al ciudadano en su contexto desde las diferentes instituciones públicas y privadas.
- Contribuir a la satisfacción, bienestar, y calidad de vida de todos y cada uno de los miembros de la comunidad local.
- Ordenación, racionalización, e integración sinérgica de los recursos formales e informales sobre el territorio local.
- Liderazgo colaborativo de equipos intersectoriales y redes comunitarias.
- Contribuir a una buena atención general a los ciudadanos y especializada, cuando así lo requiera, a través de una derivación a los servicios especializados y seguimiento adecuados.

### Competencias y funciones del gestor comunitario general:

- Competencias generales:
  1. Capacidad para utilizar los conocimientos teóricos, conceptuales y metodológicos de estudio social y territorial para el análisis de necesidades dentro de un territorio o comunidad local determinada y de identificación de recursos que satisfagan esas necesidades.
  2. Capacidad para la recogida y procesamiento de la información de campo amplia y profunda de un territorio local en sus diferentes ámbitos desde diseños de investigación multinivel.
  3. Disponer de los conocimientos metodológicos y procedimentales amplios e interdisciplinares suficientes para un adecuado diseño y planificación de planes, programas, o proyectos comunitarios para activar aquellos recursos y para la promoción del lugar o comunidad.
  4. Saber aplicar conocimientos sobre modelos multidisciplinares de intervención social comunitaria en la implantación y gestión operativa de planes, programas, o proyectos comunitarios en sus diferentes áreas de intervención. Evaluación y seguimiento de los planes, programas, y proyectos.
  5. Mostrar destrezas de comprensión, análisis y síntesis, expresión oral y escrita, trabajo en equipo, dirección y organización, motivación, o de habilidades sociales aplicadas al adecuado trabajo de profesional social que sepa llegar a todos y cada uno de los miembros de la comunidad diversa.
- Competencias y funciones específicas:
  1. Análisis de necesidades sociales, culturales, económicas, y ambientales dentro de un territorio o comunidad determinada e identificación de recursos que satisfagan esas necesidades:
    - A Analizar los componentes y recursos económicos, sociales, psicosociales y medioambientales de una zona o comunidad determinada.

- B Analizar y comprender los elementos institucionales (legislación pertinente, órganos de la administración pública con competencias y sus niveles de coordinación, procesos y procedimientos formales...) que afectan al desarrollo un determinado territorio local o comunidad.
- C Capacidad y conocimiento para la recogida de información completa y profunda de la diversidad social de una comunidad local y de los elementos y factores que conforman sus dinámicas.
- D Habilidad para identificar potenciales, recursos informales latentes y activos, valores de capital social, para su aprovechamiento y fortalecimiento para abordar las necesidades encontradas.
- E Sistematizar la información obtenida optimizando su aplicación en las intervenciones y diseño de proyectos comunitarios, enmarcándolo en su entorno urbano o rural, municipal, comarcal, y regional, sabiendo identificar potenciales ejes hilvanadores.
2. Diseño y planificación de planes, programas, o proyectos comunitarios para activar aquellos recursos y para la promoción del lugar y de la comunidad.
- A Saber utilizar los diferentes conocimientos de campos como la economía, la sociología, las ciencias ambientales, la geografía, la psicología comunitaria, la antropología, etc., desde enfoques integrales e interdisciplinares, para diseñar una planificación adecuada y adaptada a cada caso, identificando las líneas estratégicas, los puntos de sinergias entre ellas, el resto de la estructura y el armazón de desarrollo de programas y proyectos, y para organizar y gestionar los recursos adecuados para posibilitar la viabilidad y puesta en marcha de estos proyectos sociales comunitarios.
- B Saber impulsar, dar seguimiento y evaluar proyectos comunitarios con sentido de juicio y medida, y con capacidad para la comunicación y convicción para la implicación de las diferentes partes afectadas.
3. Implantación, realización, y gestión operativa de planes, programas, o proyectos comunitarios en sus diferentes áreas de intervención. Evaluación y seguimiento de los proyectos.
- A Saber organizar, dirigir y ejecutar los planes, programas y proyectos de forma eficiente y eficaz en equipos interprofesionales, intersectoriales, e inter-organizacionales, y promover y coordinar la participación de todas las partes afectadas.
- B Saber desplegar habilidades de liderazgo colaborativo que sepa mostrar una actitud abierta y dialogante, de medida y respeto por las diferentes posiciones, pero al mismo tiempo mostrando juicio propio.
- C Saber identificar y potenciar los recursos endógenos y sociales para la potenciación, asesoramiento y acompañamiento a la comunidad con el

fin de trasladar la autonomía en las decisiones y el liderazgo a la comunidad sobre su propio desarrollo y bienestar.

- D Saber identificar y priorizar áreas estratégicas de intervención, y estructurarlas sinérgicamente.
- E Áreas de intervención. El agente comunitario deberá de tener una visión amplia que contribuya a impulsar las siguientes tareas, a realizar en colaboración con los agentes especializados de cada sector:
  - Economía: Planificar estratégicamente para impulsar la actividad económica endógena del lugar. Fomentar la creación de empresas dando soporte al tejido empresarial y fomentando el asociacionismo empresarial. Identificar valores a añadir a los procesos y productos económicos del territorio. Propulsar estratégicamente la imagen y comunicación externa del lugar. Promover la actividad turística. Fomentar la innovación tecnológica.
  - Empleo: Detectar e identificar los recursos sociolaborales existentes en el entorno. Crear y mantener vínculos de relación con las empresas y entidades del entorno favoreciendo su colaboración en la creación de empleo y la dinamización social. Fomentar la creación de empleo mediante la orientación laboral, la intermediación y la formación ocupacional.
  - Investigación e innovación. Manejar y fomentar procesos de creatividad e innovación basados en los propios recursos y conocimientos informales y de las empresas como instrumentos de generación del conocimiento sobre los valores del territorio. Detectar recursos y diseñar estrategias de desarrollo basadas en la innovación tecnológica y en la investigación. Fomentar la innovación a través de la colaboración entre entidades públicas y privadas.
  - Medio Ambiente: Promover en la comunidad el medio ambiente local a través del diagnóstico de los recursos naturales, el diseño, elaboración o acompañamiento participativo de proyectos de desarrollo sostenibles, y la difusión de proyectos y buenas prácticas.
  - Salud, calidad de vida, y colectivos vulnerables: Diagnóstico del nivel bienestar y calidad de vida de una comunidad determinada, identificando aquellos aspectos que ponen en riesgo la salud de sus habitantes, e identificando aquellos colectivos con más necesidad de intervención. Diseño e implementación de programas de salud en aquellos aspectos y colectivos con mayores necesidades, activando los recursos formales e informales de sus entornos. Prevención, promoción y educación para la salud. Evaluación de los programas sociales.

- Cultura: Promoción cultural a través del diagnóstico de los recursos culturales, el diseño, elaboración o acompañamiento de proyectos de desarrollo cultural. Promoción de la conservación del patrimonio cultural y de las artes. Dinamización de los conocimientos comunitarios tradicionales y populares y su aplicación hacia el desarrollo sostenible. Fomento de la participación ciudadana en su propio patrimonio cultural y el desarrollo artístico. Estudio y dinamización de las redes de conocimientos culturales comunitarios como herramienta de cohesión e integración social.
- Género: Diagnóstico de necesidades en materia de género. Promoción de la integración social y laboral de la mujer. Dinamización de recursos hacia la mujer. Educación y promoción de la igualdad. Evaluación y seguimiento.
- Seguridad y justicia. Diagnóstico cartográfico de los principales gradientes y tipologías de riesgos de infracciones y delitos, o de cualquier situación que pueda significar la vulneración de los derechos de individuos, grupos, colectivos, o de la propia comunidad. Evaluación proactiva y participativa de las necesidades y problemas de estas personas y colectivos, trabajando con ellas y con su entorno desde la prevención y la promoción de la seguridad y de la justicia hacia un entorno comunitario de desarrollo, integración y convivencia basado en la presencia efectiva de normas de seguridad y justicia.
- Ordenación del territorio y urbanismo. Análisis del territorio y de las formas de ordenación y desarrollo de aquél. Análisis de posibilidades y limitaciones de proyectos urbanísticos y su papel en la comunidad. Diseño en equipo multiprofesional de planes de desarrollo del espacio y el territorio comunitario desde la orientación hacia el desarrollo sostenible y seguro. Evaluación y seguimiento.
- Información y comunicación. Diseño de programas de mejora en la comunicación interna y externa de los servicios comunitarios, de las áreas sectoriales, y de la propia comunidad o territorio local, a través de la aplicación de las nuevas TICs.
- Participación ciudadana. Diseño y gestión de programas de participación ciudadana desde un trabajo proactivo. Impulso de procesos estructuras de participación comunitaria desde criterios de inclusividad y extensividad de la diversidad social del territorio. Potenciación de las redes comunitarias de relación entre los ciudadanos y las instituciones. Fortalecimiento de la gobernanza comunitaria.
- Integración estratégica de áreas de intervención. Priorización de áreas de intervención en base a necesidades, recursos, y oportunidades.

Identificación de líneas de acción sinérgicas a través de la integración y alineación de las áreas de intervención prioritarias. Coordinación de áreas de intervención en base a líneas o estrategias de integración diseñadas. Evaluación y seguimiento.

- Competencias transversales e integrales:

Capacidad para analizar, planificar, e intervenir sobre un territorio o comunidad desde marcos teóricos y conceptuales científicos, rigurosos e interdisciplinares.

- A Capacidad de escucha activa y comprensión analítica de discursos, narraciones, y posiciones sociales, identificando motivaciones implícitas y contradicciones.
- B Destrezas en la recogida de información cualitativa y cuantitativa social y ambiental y en la selección y filtrado de la información relevante.
- C Capacidad de síntesis y estructuración de ideas y argumentos propios de la intervención local y comunitaria, tanto en el procesamiento de la información como en la redacción de informes y comunicación de propuestas, proyectos o resultados.
- D Saber aplicar los conocimientos sobre liderazgos colaborativos y horizontales, organización de equipos, y procesos grupales a contextos reales, como reuniones, asambleas o trabajo en equipo.
- E Saber desplegar conocimientos sobre estilos de trabajo operativos y resolutivos y tácticas de toma de decisión sobre asuntos prioritarios y urgentes en el trabajo cotidiano.
- F Saber ejercer habilidades de comunicación verbal y no verbal que incluyan la asertividad, empatía, y motivación, aplicando destrezas y habilidades sociales, con actitudes conciliadoras y del respeto por la diversidad y las diferencias.
- G Saber comprender y aplicar conocimientos de dirección y gestión de equipos, con la adecuada exigencia y autoexigencia, en la implantación, ejecución y mantenimiento de planes, programas, y proyectos de la comunidad local.
- H Saber aplicar correctamente conocimientos de intervención en conflicto, de mediación y negociación, desplegando destrezas de búsqueda de consenso o compromiso, desde principios de equidad y justicia, identificando sesgos y distorsiones de las personas y de uno mismo que pudieran suponer un riesgo de vulneración de estos principios, y trabajando adecuadamente sobre ellos.
- I Saber identificar, llegar y poner en valor a la diversidad social del territorio, centrándose en las personas y colectivos más necesitados e invisibilizados. Trabajar de forma pro-activa con ellos y con su entorno social, procurando en la medida adecuada, la participación de los recursos de entidades y profesionales especializados pertinentes, integrándolos y gestionándolos en una atención centrada en estas personas y colectivos necesitados.
- J Saber utilizar la comunidad en su conjunto como herramienta de su propio desarrollo, su integración y cohesión social desde la dinamización sinérgica de su

propio capital social y la captación, aprovechamiento, y gestión de otros recursos externos para el beneficio de la comunidad.

- K Saber anteponer el interés general buscando siempre soluciones que impliquen el beneficio de todos, desde un trabajo diario basado en la eficiencia y eficacia, y con una actitud profundamente desinteresada que aúne profesionalidad y responsabilidad ética con el fin de la excelencia en el trabajo.
- L El gestor comunitario debe de tener capacidad de percepción y análisis e intervención integral, “gestáltica”, una visión completa y global de la diversidad de factores y características sociales que constituye una comunidad diversa.
  - Nivel profesional

Un profesional social comunitario debe poseer y aplicar conocimientos para la intervención en situaciones y marcos diversos, únicos, diferentes, y cambiantes, aportando ideas y propuestas originales e innovadoras aplicadas al desarrollo de una comunidad concreta, partiendo de fuentes de información primaria surgidos de su propia investigación.

Un profesional comunitario debe de ser capaz de aplicar los conocimientos adecuados para la resolución de problemas nuevos o poco conocidos de un lugar, territorio, o comunidad determinada aportando información de diferentes contextos desde enfoques interdisciplinarios y anticipándose a los problemas de forma proactiva.

1. Un agente comunitario debe de ser capaz de emitir juicios integrando conocimientos desde la complejidad y la socio y biodiversidad y partiendo de una información incompleta.
2. Un agente comunitario debe de ser capaz de comunicar y defender de forma convincente sus conclusiones y las razones de sus propuestas y proyectos sociales tanto a los vecinos de un lugar como a los técnicos, agentes sociales o representantes de las administraciones.

Un profesional comunitario debe de mostrar habilidades para aprender por sí mismo sobre cómo estudiar el lugar y entorno en el que se encuentra y sobre cómo mejorar su propio trabajo para adaptarse mejor a cada caso. Debe de mostrar “auto-feedback” y autorregulación, manejándose de forma suficientemente autónoma, al tener que realizar en contextos únicos tanto tareas de campo de análisis de necesidades, identificación de recursos u oportunidades, o dinamización comunitaria, como la toma de decisiones sobre proyectos y prioridades de intervención sobre la gestión y coordinación operativa de proyectos, su evaluación y seguimiento. En el proceso debe aprender a modificar, mejorar, y corregir los proyectos comunitarios en base a su propia evaluación y seguimiento, y a saber actuar siempre de forma autodirigida, independiente, sin sesgos subjetivos ni intereses particulares, y siempre desde un sentido ético y respetuoso.

3. Un profesional comunitario debe de ser capaz de mantener, alimentar su vocación de asistencia y ayuda a la comunidad, y de transmitirla, fertilizarla, y hacerla florecer entre otros trabajadores comunitarios de su entorno, y a la comunidad en sí.

### Procedimientos de trabajo

En la descripción previa de las competencias y funciones podemos inferir cómo deben de articularse las principales tareas del gestor comunitario general. En su procedimiento concreto, muchas de ellas serán similares a las que ya que hemos descrito del trabajo del agente social comunitario en ámbitos de seguridad ciudadana. No vamos a entrar aquí en detalle en los procedimientos concretos, pero al menos citar algunas de las características propias de este perfil.

Gestión de la información. Al igual que el agente social de seguridad ciudadana, el gestor comunitario deberá de diseñar y ejecutar una serie de tareas de recogida y actualización completa de la información, con encuestas, censos por hogares, recorridos sobre el terreno, visitas comunitarias... En cambio, el gestor comunitario general tendrá que realizar un mayor esfuerzo en esta información, ya que debe de abordar todos los asuntos y niveles de necesidades, problemas y recursos. Del gestor comunitario se espera que sea la persona que mejor conoce el barrio. Por eso, tendrá que realizar una labor mayor tanto de elaboración de sistemas integrales de información como de bancos de datos multinivel. Estos bancos de datos deben de tener la capacidad para integrar todo tipo de información (cuantitativa y cualitativa). Por ello, tanto para recoger la información hogar por hogar como para tener acceso a diferentes fuentes y tener actualizada la información más amplia, deberá de contar con la colaboración del resto de las áreas sectoriales e instituciones. En el siguiente capítulo incluimos un diseño de modelo integral del procesamiento de la información inter-sectorial e inter-institucional.

Información por censos. La recogida de información o censo sobre las diferentes necesidades, problemas, y recursos de los ciudadanos hogar por hogar requiere un análisis especial. Este censo de recogida de información regular y actualizada es fundamental para una planificación adecuada por parte de las administraciones públicas que sean capaces de llegar de forma satisfactoria a los ciudadanos y usuarios de sus servicios. Ya hemos visto algunas preguntas que un agente de policía comunitaria podría formular hogar por hogar. Estas preguntas se multiplicarán cuando exista un agente comunitario para cada área sectorial. Para los agentes comunitarios sectoriales es muy útil presentarse en cada hogar, conocer y darse a conocer a todos los vecinos, y transmitir cierta información y pautas sobre su área. En cambio, para el objetivo de poder planificar y programar el trabajo, esta tarea censal es muy ardua, y marea al ciudadano, que no va a entender por qué uno por uno se pasan por su casa. Por ello, tal vez el gestor comunitario puede ser la figura que realice este trabajo, y que finamente gestione la información general. En este caso, el gestor comunitario tendrá que recoger los ítems básicos de cada área e incluirlos en un cuestionario. Deberá, al igual que ya hemos descrito para el policía comunitario, aprovecharse de las nuevas tecnologías y del Portal Ciudadano para agilizar el proceso. Deberá de gestionar la confidencialidad de cada una de las áreas, con criterios que se centren en la necesidad suficiente y necesaria de información justificada por cada área. Deberá también de transmitir adecuadamente la información de cada área a los vecinos. Esta es una labor ardua, pero que alguien tiene que hacer. En cambio, aquí recomendamos que la recogida

y gestión de la información comunitaria completa a través de censos con información amplia y necesaria para los servicios generales y áreas sectoriales se realice por agentes o servicios específicos en la gestión de la información. Este trabajo debería contar también con la colaboración de todas las áreas, incluida la general. La labor de recogida de información sobre todos los hogares se facilitaría si se elaborase un buen sistema de gestión de la información y de banco de datos intersectorial. Podemos aprovechar los recursos de las nuevas TICs (como por ejemplo, el Portal del Ciudadano), y otras vías de entrada de información que las administraciones públicas tienen a su disposición. Por ejemplo, ese cuestionario general puede incluirse a la hora del empadronamiento de los nuevos ciudadanos. En el siguiente capítulo definimos un posible sistema integral de gestión de la información intersectorial.

Quedaría así el trabajo del agente comunitario general de visitas a los hogares centrado en aquellos lugares con problemas o aquellos más “invisibilizados” o donde es difícil llegar y recopilar información. De cualquier forma, el gestor comunitario general debe de saber presentarse y darse a conocer visiblemente a toda la comunidad. Debe de saber no solo manejar grandes cantidades de información, sino también definir procesos de selección y filtrado de la información. Por ejemplo, el estudio sistemático y continuo de cuáles son los factores más relevantes en las dinámicas socioterritoriales de la comunidad puede permitir al gestor comunitario una continua mejora en la selección de indicadores significativos.

El agente comunitario general deberá de saber integrar la información bibliográfica, cualitativa, y cuantitativa del barrio, distrito, o localidad, para poder elaborar una teoría integral de las dinámicas y estructuras sociales del territorio. Eso implica un conocimiento amplio y profundo de los diferentes tipos de procesos y redes sociales. Todo ello deberá de posibilitar la planificación, la programación, y las acciones adecuadas de forma conjunta intra e interorganizacional tanto a nivel vertical como horizontal. Es fundamental su capacidad para derivar y apoyar el trabajo de las áreas sectoriales y servicios especializados, con información significativa y relevante.

Gestión de las acciones. El trabajo del gestor comunitario general es el que más se desarrolla sobre el terreno, en comparación con los agentes comunitarios especializados, que a veces requieren un trabajo en dependencias preparadas para ello. Aún más, con las nuevas tecnologías, el trabajo administrativo-burocrático se puede realizar también *in situ* y sobre el terreno en su gran mayoría. El gestor comunitario general contribuirá a ordenar y racionalizar recursos y servicios, por lo que debe de ser la persona que mejor conozca el barrio en su amplitud, y para ello debe de estar ahí más que el resto de los agentes. Es quien debe de mostrar una actitud más pro-activa e implicada ante cualquier necesidad o problema del barrio, por muy sectorial, de escasa implicación o negligencia de diferentes servicios o áreas que haya. Deberá de estar atento y encargarse de todo problema que surja en el barrio y que requiera de un trabajo profesional de los servicios públicos. Deberá también de fijarse en abordar preventivamente aquellos factores que puedan, en un futuro, necesitar de un trabajo profesional en caso de que no se aborden.

También, potenciará y dinamizará los recursos propios de la comunidad, para que todos esos problemas que no requieren de un trabajo profesional sepan abordarse desde la comunidad a través de procesos de asunción de autonomía y responsabilidad colectiva e individual. En cambio, el trabajo especializado, en profundidad, “quirúrgico” sobre casos y problemas concretos deberá de dejarlos a los servicios especializados. Pero de nuevo, tendrá que volver a integrar el trabajo especializado y sectorial sobre los casos en un esfuerzo sinérgico.

Evaluación y seguimiento. Mientras que la evaluación y seguimiento es fundamental para todos los agentes comunitarios, en cambio, es de una mayor responsabilidad del gestor comunitario general. Debe de asegurarse de que los diferentes servicios al ciudadano sean evaluados de forma interna y externa, con la participación de la comunidad. Para ello, debe de garantizar que existe un buen sistema de gestión de la evaluación. El seguimiento es aquí clave, sobre todo después de la derivación a los servicios especializados. El agente comunitario general es como el “médico de cabecera” de la comunidad, pero en su ámbito general. Por ello debe de asegurarse que los servicios especializados acaban su trabajo bien, y de que los resultados se reintegran y recomponen en las soluciones generales hacia los casos y problemas. Estos problemas son en la gran mayoría de las veces polifacéticos y el trabajo especializado de un área no es suficiente muchas veces. Se requiere de un seguimiento posterior y muchas veces de un esfuerzo de recomposición para que esos servicios especializados no vean frustrados sus esfuerzos. Los métodos de evaluación y seguimiento ayudarán al gestor comunitario a que sea así.

### 5.2.6. Psicólogo comunitario

En ámbitos relacionados con la seguridad ciudadana, un psicólogo podrá ejercer por un lado funciones de agente social de seguridad ciudadana o de agente comunitario generalista. La asignación de un psicólogo para estas funciones será indicada en comunidades locales en la que se observe que los problemas psicosociales son prioritarios. Estos problemas tienen que ver con una importante incidencia de familias y hogares desestruturados, segregación y violencia entre grupos, comportamientos de riesgo para la salud (tabaquismo, dificultades con el comportamiento alimenticio, ansiedades, dificultades de afrontamiento a enfermedades o problemas personales como el desempleo) o para la integridad física o psicológica (violencia doméstica, vecinal...), trastornos psicológicos o psiquiátricos (depresión, estrés, fobias, neurosis, psicosis...). Un psicólogo asumiendo funciones más generales de agente social de seguridad ciudadana o de agente comunitario generalista deberá previamente de formarse en competencias propias del nuevo puesto.

La otra opción que tenemos es, si ya contamos con un gestor comunitario general y uno específico de seguridad ciudadana, incluir un psicólogo especializado en campos sociales y comunitarios que aborde casos concretos derivados de los servicios generales, y que pueda trabajar en equipo con el resto de los agentes sociales. La inclusión de un psicólogo social será necesaria aunque los problemas psicosociales no sean definidos como prioritarios del barrio. En principio no sería necesario un psicólogo especializado en ámbitos sociales y

comunitarios con una especialización adicional en seguridad ciudadana. El psicólogo social comunitario podría abordar diferentes temáticas de tipo psicosocial para los servicios generales y para las áreas sectoriales comunitarias (salud, educación, servicios sociales, seguridad ciudadana, justicia, medio ambiente, economía y empleo, vivienda...). De cualquier forma, los servicios de seguridad ciudadana pueden ver muy útil la colaboración de un psicólogo social especializado en seguridad ciudadana (además del psicólogo comunitario general). La decisión también tendrá que ver con el lugar en el que se sitúa la seguridad ciudadana en las prioridades de planificación general territorial.

El psicólogo, como servicio especializado en ámbitos sociales y comunitarios, en el campo de la seguridad ciudadana podrá tener tres líneas generales de trabajo:

Funciones psicosociales comunitarias. En el proceso de lograr un conocimiento completo de los procesos y dinámicas socio-territoriales, el psicólogo podrá contribuir en la investigación, el diagnóstico y análisis de los factores y procesos psicosociales, psico-comunitarios, y psico-territoriales que pueden causar, desencadenar, mediar o influir en los problemas de inseguridad. También podrá identificar factores positivos, recursos psicosociales presentes y potenciales de la comunidad para una mejora en la seguridad ciudadana y la convivencia. Un listado de factores psicosociales tanto negativos como positivos están incluidos en las Tablas F- y F+ de los Anexos. Un papel del psicólogo es orientar y mostrar a los profesionales comunitarios la importancia y el poder de los procesos y mecanismos de funcionamiento de factores y elementos no tangibles que pueden no llamar la atención a los profanos pero que pueden ser auténticos motores y motivadores de las dinámicas sociales. El psicólogo social puede detectar precozmente y orientar sobre cómo abordar estos factores de forma preventiva. En caso de que por su complejidad el caso requiera un profesional especializado de la psicología, el psicólogo deberá ofrecerse para abordar su ámbito de trabajo.

Algunos de los factores o características que se suelen escapar de la visión de profesionales neófitos en psicología tienen que ver con factores como:

- La forma en que estructuramos mentalmente, afectivamente, simbólicamente los espacios en los que vivimos (los “mapas” cognitivos y afectivos). Las diferentes integraciones o fracturas entre espacios sociales y territoriales, y las causas cognitivas, afectivas, o simbólicas de ello. Los hitos o elementos significativos o simbólicos de los espacios y de los territorios. Los lugares acogedores o peligrosos afectivamente. Los “no-lugares” afectivos o cognitivos...
- Nuestras aspiraciones y expectativas sobre la comunidad en la que vivimos, y los tipos de relación entre nuestra identidad, adscripción social, y sentido de pertenencia y la identidad comunitaria percibida. La relación entre nuestra autoestima y la estima que tenemos de nuestro barrio o comunidad.
- Nuestra visión o percepción de la auto-eficacia colectiva comunitaria.
- Las relaciones cognitivas, afectivas, referenciales, simbólicas, entre grupos, colectivos y categorías sociales. Los procesos de categorización, estereotipado,

atribuciones sociales como miembros de grupos. Las tendencias polarizantes y homogeneizantes, de exclusión de atributos identificadores, discriminatorios, como miembros de grupos o categorías sociales hacia otros grupos o categorías sociales. La relación entre estos procesos y los espacios sociales.

- Los factores psicosociales de riesgo que pueden darnos pistas de futuras espirales de discriminación, agresión y violencia. Está extendida en la sociedad la tendencia a una división entre personas “normales” y “trastornadas” (o con enfermedad mental). En cambio, existe una proporción significativa de población con dificultades psicológicas (o con rasgos relacionados con trastornos) a diferentes niveles o grados, que no son enfermos mentales. En los problemas de seguridad ciudadana y de dinámicas de agresión, conflictos, o violencia, individuos y grupos con estas dificultades están más presentes. El psicólogo social deberá de facilitar la detección y orientar al profesional sobre cómo tratar a estas personas en su contexto familiar y social, o colaborar directamente dando apoyo psicosocial en el propio contexto, o/y en su despacho (a través de técnicas de asesoramiento, orientación, apoyo psicosocial, o “counselling”).
- Los procesos a través de los cuáles se comparten características entre grupos en procesos de enriquecimiento de las identidades sociales.
- El impacto de características económicas, urbanísticas, ambientales, y sociales en los procesos cognitivos, afectivos, y comportamentales que aumentan o reducen la vulnerabilidad y el riesgo en la seguridad ciudadana.

Una vez realizado un buen diagnóstico completo, profundo y dinámico que incluya estas dinámicas psicosociales, el psicólogo social podrá también colaborar en la intervención en ámbitos como:

- La acción preventiva sobre el terreno (en sus domicilios o espacios públicos) con individuos, hogares, o grupos o comunidades con dificultades psicosociales para facilitar su integración social y para en su caso motivar y engancharlos a diferentes servicios indicados.
- El apoyo a personas o grupos con riesgo de agresión o de victimización para transmitir unas pautas preventivas. La mediación familiar, vecinal o comunitaria cuando podemos prever dificultades de tipo psicológico o psicosocial.
- El asesoramiento a los profesionales ante casos de personas o grupos de difícil trato.
- El asesoramiento y la acción “in situ” junto a los agentes comunitarios para reducir los procesos de polarización excluyente entre grupos y categorías sociales, y para potenciar los procesos interpersonales para compartir la diversidad de atributos y valores presentes en la comunidad entre sus miembros.
- El asesoramiento o intervención para potenciar los recursos psicosociales de la familia, grupo, o comunidad, analizando y abordando las dificultades y barreras psicosociales de la participación ciudadana, la cohesión e integración social, la organización y gobernanza comunitaria, y el bienestar social.

- El estudio de la relación entre las personas y los espacios públicos y privados y el asesoramiento a arquitectos y urbanistas en un diseño de los espacios más adecuados a los deseos, necesidades psicosociales y usos prosociales de personas y comunidades en esos espacios. El psicólogo podrá orientar en ámbitos como las formas, los colores, la acústica, la luz, la temperatura y ventilación, los objetos y muebles, la densidad, la participación en el diseño y cuidado de los lugares, la organización, combinación y distribución de los espacios que faciliten los diferentes usos (individuales, grupales, sociales) que promueva la implicación, la reflexión conjunta sobre las necesidades colectivas, la convivencia, y prevengan la agresión y la segregación, la implicación e iniciativa ciudadana, la identificación, afecto, y apego hacia el lugar, el sentido de pertenencia, de lugar acogedor y protector... (Walden, 2008).
- En la intervención en crisis y emergencias (especialmente en situaciones de violencia o de riesgo de violencia hacia otros o hacia la propia persona), utilizando tácticas psicológicas de reducción y manejo de la crisis. El manejo de la crisis también supondrá un trabajo psicosocial en el momento y seguimiento posterior con los afectados (infractor, víctima), con los profesionales que intervinieron, y con la comunidad afectada, usando técnicas de reparación y reintegración psicosocial comunitaria.

Existen cuestionarios psicológicos para predecir el riesgo a la comisión de delito o reincidencia como el PCL-R (Escala de Evaluación de la Psicopatía, de R. Hare, 1991), con versión para jóvenes infractores (PCL-YV, de Forth, Kosson y Hare, 2003), el LSI-R (Inventario de Nivel de Servicio Revisado, de Andrews y Bonta, 1995), con versión también para jóvenes (el YLS de Hoge y Andrews, 2003), con una adaptación al español (el IGI-J, de Graña, Garrido, y González, 2008), o el APSD (Escala de Diagnóstico de Desarrollo Antisocial, Frick y Hare, 2002), para niños de entre 6 y 13 años. De cualquier forma, el psicólogo debe de ser experto en prestar atención al contexto y factores psicosociales de las personas en riesgo de comisión de delito o reincidencia.

Funciones de tratamiento psicológico o “counselling”. Esta función es propia de atención en crisis de víctimas o personas en estado de “shock” ante una agresión o delito. También, forma parte de la intervención familiar, grupal, y comunitaria en situación de vulnerabilidad o riesgo psicosocial. En el trabajo con personas, familias y grupos puede ser indicado para el psicólogo social combinar el trabajo sobre el terreno (en los domicilios y espacios públicos) con el trabajo en lugares apropiados para el tratamiento psicológico. Muchas veces se dan las circunstancias por las que parte del tratamiento psicosocial no puede o debe realizarse en el lugar de la persona atendida.

Algunas circunstancias que aconsejan utilizar el despacho del psicólogo son:

- Escasa privacidad o confidencialidad en el domicilio;
- Elementos en el domicilio que no permiten una buena concentración (ruidos, olores, teléfono...);

- Ambiente con gran carga psicológica que distorsiona el trabajo;
- Atención en crisis o emergencia (agresión producida recientemente) que precise un trabajo fuera del contexto del suceso.

Aún así, el psicólogo debe de procurar incluir siempre el trabajo sobre el lugar en una programación adecuada, aumentándolo a través del tratamiento ya que podrá transferir los logros al lugar natural, y podrá utilizar los recursos presentes en el contexto de la persona. Y de cualquier forma, tanto en casos de crisis como de problemas más consolidados, la intervención de reintegración comunitaria debe de estar siempre presente al final del tratamiento.

El tratamiento será siempre de afrontamiento del problema, y abordando las dificultades de la persona o grupo en su relacionamiento interpersonal y social. No se trata de realizar una labor terapéutica clínica, para lo que el psicólogo derivará a los servicios sanitarios pertinentes (en el caso en que la persona no esté ya acudiendo). Se ofrecerá un servicio de apoyo, orientación, y asesoramiento psicológico (“counselling”). Podrá incluir tratamientos denominados de “terapia breve”, con técnicas de corto plazo, sobre todo para afrontar una crisis y prevenir estrés post-traumático. También, la herramienta del grupo es muchas veces fundamental como puente entre el tratamiento individual y la reinserción comunitaria. El proceso grupal habitual es el de aumentar la autonomía e integración social de la persona a través de fases como el tratamiento individual, grupo de apoyo, y grupo de autoayuda. El Anexo de este capítulo incluye ejemplos de protocolos del trabajo de “counselling” del psicólogo social (utilizados en el Servicio de Atención Psicosocial del Programa Comunitario de Seguridad Ciudadana del Distrito Centro de Madrid, del proyecto que dio lugar a este Manual). Ejemplos de trabajos preventivos psicológicos intensivos con agresores conyugales (Prieto, 2008), o de factores familiares de riesgo de desestructuración y violencia como los de Boal (2011) nos dan esperanza de que la espiral de violencia conyugal y familiar es abordable sin necesidad de drásticas intervenciones judiciales y policiales si se detecta tempranamente.

Se puede dar el caso de personas con trastornos psicológicos y psiquiátricos pero con tratamiento: Muchas de estas personas, después de la terapia, al volver a sus lugares, si no cuentan con un seguimiento psicológico, mostrarán grandes dificultades para mantener la relación con su entorno y los logros terapéuticos. Ahí, el psicólogo social podrá apoyar y fortalecer la reintegración social de la persona.

Es importante aquí que el psicólogo sepa tratar adecuadamente las dificultades psicológicas de las personas bajo su atención, desde enfoque psicosociales centradas en el comportamiento social. La utilización plena de psicoterapias son contraproducentes si no existe un trastorno clínico, ya que podemos acabar transmitiendo la atribución de los problemas a características internas estables e intrínsecas de la personalidad de la víctima o infractor, lo que nos va a dificultar mucho el trabajo. Además, es fundamental incorporar estrategias y técnicas psicosociales, no meramente cognitivo-conductuales individuales clásicas del psicoterapeuta. García-Pablos (2007) señala cómo los métodos de modificación de conducta tradicionales pecan de aislar las variables problemáticas del medio social

y comunitario natural en el que se insertan, lo que suponen una importante limitación de eficacia y deontológica. En cambio, este mismo autor cita cómo técnicas cognitivo-conductuales como las de restructuración cognitiva, de razonamiento crítico y creativo, o de habilidades sociales muestran un significativo efecto positivo en infractores. Dichas técnicas no necesariamente precisan de la existencia de trastornos psicológicos y pueden ser perfectamente usadas por un psicólogo comunitario en combinación con enfoques psicosociales para por ejemplo la resocialización e integración social del infractor. Tilley (2009) señala cómo las evaluaciones sobre la eficacia de la intervención cognitiva en la prevención del delito muestran resultados poco concluyentes, requiriendo estudios más completos. Paino (2008) nos ofrece estrategias y tipos de técnicas preventivas cognitivo-conductuales con menores y jóvenes en riesgo de comportamiento antisocial.

Funciones de psicología policial, forense y penitenciaria. Normalmente las funciones de psicólogo social comunitario y de psicólogo policial, forense, jurídico, o penitenciario son realizadas por especialistas diferentes, y eso es lo recomendable. En el caso en que existan centros o servicios comunitarios de justicia, los psicólogos comunitarios, policiales, y forenses pueden realizar funciones muy cercanas, hasta el punto que pudiera ser realizado por el mismo profesional. Las competencias especializadas y la carga laboral de cada uno siguen desaconsejándolo. En cualquier caso, estas figuras, a nivel comunitario, deben de trabajar en equipo de forma estrecha. Es posible así (y deseable) que el psicólogo forense, policial, o el penitenciario acabe realizando tareas del psicólogo comunitario y viceversa.

El psicólogo policial trabaja en ámbitos como la cultura policial, la psicología del trabajo y la organización policial, la selección y formación del policía, el asesoramiento en casos en los que hay perfiles psicológicos complejos de infractores y víctimas, en la relación con la comunidad o con colectivos especiales, en entrevistas e interrogatorios difíciles, en la investigación criminal analizando la relación entre pruebas del delito y posibles conductas, motivaciones y perfiles del infractor, o en memoria de testigos, o en el manejo del estrés y de situaciones traumatizantes del policía. Esto último es especialmente importante, ya que al tipo de trabajo del policía hay que añadirle la tendencia a la negación del problema debido una cultura de “policía duro” que impera habitualmente (Soria, 2006b). El psicólogo forense habitualmente tiene sobre todo funciones relacionadas con la investigación delictiva, y el diagnóstico, peritaje o evaluación psicológica de infractores, acusados de infracción, víctimas, y testigos, y el psicólogo penitenciario ofrece apoyo psicoterapéutico y psicosocial al recluso, tanto para abordar posibles trastornos y afrontar dificultades en la cárcel, como para prepararle para la reintegración social posterior (para más información sobre las funciones de estas figuras, ver por ejemplo, Tiffon, 2008). Pera (2011) describe las funciones generales de los peritos forenses en el ámbito de justicia y seguridad ciudadana en un país como España. Para pautas orientativas de peritaje con diferentes tipos de perfiles de agresor y víctima en violencia conyugal o de género, se puede consultar a Vázquez (2011). Vazquez y Catalán (2008) nos describen ejemplos de casos reales de peritajes psicológicos.

Funciones de apoyo clínico. El tratamiento terapéutico clínico ante trastornos psicológicos y psiquiátricos pertenece a ámbitos sectoriales centrados en la atención sanitaria y los servicios de salud. De cualquier forma, el psicólogo clínico deberá de trabajar en equipo con el psicólogo social comunitario para lograr objetivos de rehabilitación psicosocial del enfermo, que permitan al mismo tiempo transferir y consolidar los avances terapéuticos a su contexto natural. Así mismo, el psicólogo comunitario podrá apoyar el trabajo del psicólogo clínico propiciando el afrontamiento de las dificultades de la persona en su medio social y potenciando los recursos sociales disponibles en su entorno. De esta forma, el tandem psicólogo social – psicólogo clínico situarán el problema en su centro de gravedad (no solo atribuible al individuo o al medio social), y el tratamiento integral de la persona. La labor conjunta entre ambos también permitirá abordar con más instrumentos de trabajo los problemas y las soluciones que el contexto social de estas personas pueden tener con ella.

### 5.2.7. Agentes de urbanismo y vivienda

*“La comunicación en este caso es realmente importante, no se puede tratar de imponer tus ideas a los demás, el arquitecto no puede “imponer” su arquitectura, ya que “la va a vivir” otra persona, al igual que el usuario no puede pretender “realizar el proyecto”, ya que no está cualificado para ello, puede exponer lo que quiere, pero también debe escuchar al arquitecto, ya que es el profesional.” Paula Pardos Sanz, estudiante de arquitectura.*

*“Se deben potenciar las actividades que los residentes de la zona llevan a cabo en su territorio. Al aumentar el número de actividades en el espacio público, aumenta a su vez la sensación de la propiedad y de una necesidad de proteger dicho lugar. Las áreas públicas que rodean a las viviendas deben hacer surgir sentimientos de responsabilidad, es decir, debe aflorar un sentimiento de comunidad entre los vecinos. Habrá un mayor conocimiento de la vida en la zona y se detectarán con mayor facilidad los comportamientos que puedan dañar a la comunidad. Llegado tal caso la comunidad en su conjunto tomará medidas unitarias frente a tal amenaza.” Ángel Alberto Pontenciano Pascual, Oficial del Cuerpo Nacional de Policía de España*

Un estudio de caso de investigación urbanística para la investigación fuente de este Manual (y cuyos resultados completos se encuentran en Gandarillas y Lorena, 2011) se centró en una plaza del centro de Madrid con una gran diversidad de usos dependiendo de los grupos culturales: partidas informales de cricket por parte de chicos de Bangla-Desh, botellón de chicos españoles, baile de grupo de latinoamericanos, grupos de sin techo, espacios de oración por grupos paquistaníes, grupos de venta de droga, puntos negros de acumulación de basura... Las quejas vecinales nos hicieron elegir este lugar para estudiar de forma exhaustiva los usos de cada espacio de la plaza. Los resultados (Alonso, Padilha y Tanese, 2011) sacaron a superficie un diseño urbano a espaldas de los usos habituales y de las necesidades de los vecinos, lo que facilitaba las infracciones y los problemas. Por ejemplo, en una esquina sin salida se colocaron bancos y espacios

incómodos, buscando “ayuntar” a los indigentes. El problema fue que esos espacios “antipáticos” alejaron a todos menos a los sintecho, que lo vieron como lugar tranquilo, sin gente, fuera de todo bullicio, y en el que les dejaba estar, por lo que lo tomaron como su lugar. Su presencia, unida a la escasa presencia de usuarios de otras categorías socalles, supuso una espiral de abandono y suciedad por parte de los vecinos, lo que permitía al mismo tiempo a los sintecho poder estar sin ser molestados. Las conclusiones del estudio señalan la importancia de un urbanismo más participativo y comunitario para promover la seguridad y convivencia.

Ya hemos mencionado más arriba la enorme importancia que las características de los espacios donde vivimos tienen en la regulación de nuestras tareas y funciones cognitivas, afectivas, comportamentales, y sociales, de cómo los espacios se convierten en parte de nuestra identidad, de nuestra autoestima y confianza (Javaloy y Vidal, 2007). En ese sentido, cuanto más adaptado sea el diseño de los lugares a estas funciones de cada persona, grupo, y colectivo, mejor podrán realizarse, desarrollarse, y vivir en convivencia. El urbanismo es clave en los enfoques centrados en la sociedad diversa. Cuando mencionamos el término “comunidad diversa” casi por definición estamos incluyendo el territorio en ello. Otros tipos de comunidades se definen por características sociales propias y diferentes a otros (comunidades de origen, de orientación sexual, de minorías culturales o étnicas...), y la mayoría de los casos no implica la necesidad de una adscripción territorial exclusiva (o por lo menos no suele entenderse como deseable). Además de ello, la seguridad ciudadana también casi por definición incluye el concepto de territorio. Aquí territorio lo entendemos de forma amplia, no solo como el conjunto de elementos físicos, sino también aquellos elementos sociales que ayudan a constituir un territorio social. La construcción social del territorio es un proceso en el que la diversidad de nuestro barrio participa de forma activa o pasiva y nos afecta a todos en todos los niveles de relación social, incluida la seguridad ciudadana. El agente de urbanismo debe de ser consciente de ello, ya que tiene un papel primordial para saber gestionar buena parte de esa construcción, ordenación y uso comunitario del territorio.

Aquí damos una gran relevancia a dos unidades de planificación y gestión operativa sobre el terreno: El hogar y la comunidad. Los dos son conceptos que suponen una construcción socio-territorial multidimensional, cuya protección supone la principal arma para la prevención del delito y de la inseguridad. Tanto un hogar como una comunidad bien constituidas urbanísticamente deben de ser valores a preservar como estrategia más eficaz y eficiente de abordar la seguridad ciudadana, ya que una vez degradadas cuesta mucho más reconstituirlas. El mayor número de casos de delitos menores en la mayoría de los países se producen dentro de los edificios y viviendas, sea por comisión como por omisión de ayuda y apoyo a los vecinos más en riesgo, vulnerables o víctimas de violencia o de abandono. También es en el entorno de las viviendas donde encontramos el mayor capital social de apoyo informal como recurso para abordar y promover la seguridad ciudadana y la justicia (Gandarillas y Gómez, 2014). La precariedad de la vivienda es un motivo de preocupación de aquellos países y ciudades comprometidas con la prevención

del delito. Por ejemplo, en el Reino Unido las estrategias de los órganos policiales buscan promover entre los agentes públicos y dueños de vivienda un compromiso claro tanto para abordar con agilidad los casos de vecinos problemáticos, como para prevenir y proteger la degradación de los hogares (National Policing Improvement Agency, 2010a,b). Las *Directrices Internacionales sobre la Protección del Derecho Universal al Hogar* (disponible en Gandarillas, 2011, y en el sitio de internet del Programa Comunitario de Seguridad Ciudadana) recogen estas inquietudes internacionales sobre la relación entre vivienda y seguridad ciudadana, y son el resultado de una reflexión entre expertos y profesionales sobre el concepto interdisciplinar de “hogar” y la gran importancia de su protección y preservación para la prevención primaria, secundaria, y terciaria del delito.

Ya vimos en las primeras secciones de este libro que la arquitectura y el urbanismo han adquirido una gran importancia en el ámbito de la seguridad ciudadana en las últimas décadas. Por un lado, los enfoques de prevención situacional entienden que muchas veces son los lugares más que las personas los que en buena medida son criminógenos (que generan delito), criminópetos (que lo atraen), o criminófugos (que lo espanta). De acuerdo a estas escuelas, detener al delincuente no va a servir de gran cosa si son los lugares los puntos o áreas negras de crimen. Por eso, los arquitectos y urbanistas pueden diseñar los lugares de tal forma que supongan una buena prevención de la violencia (Sanoff, 2009; Walden, 2009), con tácticas como la distribución adecuada de los elementos de los espacios para mejorar la vigilancia natural de los vecinos, la mejora de los espacios para que transmitan calidad, belleza, significación, importancia, y cuidado, y sean atractivos para la convivencia (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio del Interior, y Fundación Paz Ciudadana, 2011; Shaftoe y Read, 2005; Shaftoe, 2008, 2011), o un diseño adecuado para que los vecinos encuentren diversos usos y por ello los lugares cuenten con una presencia física y social pública, evitando la apropiación de estos espacios por parte de grupos agresivos. Shaftoe y Read (2005) señalan que un urbanismo preventivo del delito debe de decidir si hacer lugares cerrados y excluyentes con sistemas internos de vigilancia, o lugares abiertos, incluyentes, con una vigilancia natural basada en el control social y la presión hacia el comportamiento prosocial, la convivencia y la utilización social de los espacios públicos. Estos autores defienden más la segunda opción para la mayoría de los casos, entendiendo que una de las causas de la inseguridad es la homogeneidad excluyente y discriminatoria de los usuarios de un espacio público. Proponen tácticas como el diseño de una combinación heterogénea de usos de los espacios, diseño de espacios “cuidados” para dar el mensaje psicológico adecuado, participación y control comunitario en el diseño y cuidado de los espacios, diseño de tamaño adecuado al de la comunidad. El objetivo final es que los espacios públicos se conviertan en espacios de democracia, que inviten de verdad a todos a participar. Otros autores (p.ej., Blandy, 2011) señalan que una buena gestión de las barreras entre diferentes zonas los barrios es eficaz para reducir la delincuencia, y puede superar la importancia del riesgo de privatización de espacios públicos. En la sección sobre indicadores de seguridad ciudadana hemos listado (Tablas F+) una serie de características o criterios a tener en cuenta para un diseño y gestión de los lugares públicos que promuevan la seguridad y la convivencia.

Por otro lado, los enfoques comunitarios buscan la participación ciudadana en los usos y cuidados de estos espacios, implicándolos desde el principio en el diseño y co-gestión de los espacios comunes y públicos. Modelos como los de placemaking (construcción de lugares), placemanagement (gestión de lugares), CPTED (Crime Prevention Through Environmental Design") centran sus procedimientos en una integración de las aportaciones de todas las partes sobre el lugar público. Tienen como resultado una mayor implicación ciudadana sobre la prevención del delito y la promoción de la delincuencia. Hester (2006) encuentra que el urbanista debe de introducir enfoques comunitarios en su trabajo para lograr una mayor convivencia democrática a través de potenciar diseños que permitan, impulsen y animen el disfrute de los lugares, más que nos obliguen a actuar por inseguridad y miedo. Para ello, recomienda estrategias de diseño basadas en principios como:

- Centralidad (existencia y cuidado de centros referenciales físicos y simbólicos,, que permitan a las personas estar “centrados” en el territorio, y evitar que estén “descentralizados”);
- Conectividad espacial y social (con espacios adyacentes interdependientes, cadenas, redes, círculos... de conectividad social y ecológica);
- Justicia, (incluyendo criterios de accesibilidad, inclusividad, e igualdad);
- Sensibilidad (buscando recuperar los valores propios de la comunidad, sus elementos identitarios que transmitan su singularidad);
- Sacralidad (descubriendo y protegiendo los lugares emblemáticos y simbólicos, cuidando las formas que limitan y configuran la comunidad, conectando con la historia, los ancestros, y los espíritus del lugar, fortaleciendo las particularidades, unificando elementos físicos y psicológicos, buscando gestalts que lleguen a las personas...);
- Diversidad selectiva (biológica, cultural, económica, cultivando “ecotonos” sociales);
- Densidad y tamaño (buscando la densidad social y el tamaño adecuados para cada lugar);
- Extensión limitada (para cada función, prestando atención a los límites);
- Adaptabilidad (generando espacios que permitan la flexibilidad en los cambios de usos y la experimentación comunitaria);
- Futuro (diseñando pensando en el tiempo y en las generaciones futuras); naturaleza; ciencia (creando espacios que enseñen);
- Custodia recíproca (permitiendo que la comunidad cuide sus lugares para que los lugares cuiden a la comunidad);
- Ritmo (permitiendo un dinamismo y movimiento adaptado a los potenciales de cada lugar).

Así, el urbanista comunitario va a tener varios papeles en relación a la seguridad ciudadana, en base a la escala territorial:

Nivel micro (nivel operativo): Investigación, diseño, y evaluación de los espacios comunes (calles, plazas, edificios) con la participación de la comunidad. Esto por un lado supondrá un estudio comparativo en profundidad de los espacios de alta seguridad comparado con los espacios de alta inseguridad, con la participación ciudadana. Analizará los elementos que pueden fomentar tanto la seguridad y la convivencia como la inseguridad y el delito. Procurará potenciar los elementos positivos de seguridad y reducir o modificar los elementos negativos de inseguridad. Por otro lado, supondrá un estudio participativo de los usos posibles y necesarios de los espacios públicos por parte de los vecinos y usuarios actuales y potenciales (que puedan ser de interés para la comunidad y el municipio). Este estudio llevará a un diseño participativo de los espacios que implique el estímulo de actividades proactivas de la comunidad en la cogestión y el cuidado de esos lugares. Existen diferentes técnicas de estudio y diseño participativo e inclusivo de espacios públicos (CABE Space, 2006, 2007, 2008, 2010, CABE Space, y National Housing Federation, 2010). Un papel claro del urbanista es el de asesoramiento y acompañamiento a la comunidad sobre las posibilidades y oportunidades de usos compartidos y diseño de los espacios. Por ejemplo, el conocimiento de las posibilidades de implantación de jardines comunitarios o espacios sociales, culturales, cívicos, o de juegos y deportes debe de ponerse sobre la mesa. El urbanista debe de asesorar, pero sin mediatisar o imponer un modelo o proyecto predefinido. El proceso de diseño participativo debe en sí mismo de servir para estimular la participación conjunta y la convivencia en los futuros espacios comunes. Para ello, la gestión del proceso por parte de los urbanistas debe de servir para poder llegar a sacar a la superficie las verdaderas necesidades del conjunto de los grupos y colectivos que pueden usar esos espacios, a través de procedimientos y técnicas deliberativas y creativas colectivas. Estos procesos también pueden servir para consolidar órganos de participación comunitaria, como los Consejos Comunitarios o los Círculos Comunitarios de Custodia en este libro descritos. Después será importante realizar un seguimiento conjunto con la comunidad y con los agentes comunitarios de otras áreas sectoriales. El trabajo conjunto de los urbanistas comunitarios en equipo con otros agentes de seguridad ciudadana, justicia comunitaria, educación, salud comunitaria, economía, o servicios sociales, se hace aquí fundamental.

Nivel meso (nivel táctico). El urbanista comunitario deberá de tener siempre presente una visión integral y de conjunto de la comunidad local (barrio, distrito, pueblo). Tiene la oportunidad de contribuir a la integración de la sociedad con su territorio, a través de potenciar los elementos que lo fracturan, fragmentan, o segmentan. Estas fracturas territoriales no solo son físicas (barreras arquitectónicas o físicas), también sociales, y la seguridad ciudadana tiene mucho que ver aquí. Ya vimos cómo la inseguridad produce que las personas dejen de usar ciertos lugares, lo cuál puede aumentar el riesgo a mayores problemas de inseguridad, generando puntos, segmentos y áreas negras (criminógenas o criminópetas) territoriales. Todo ello fractura el territorio en los esquemas y mapas cognitivos, afectivos,

simbólicos, comportamentales (hábitos y costumbres de usos) y sociales sobre el territorio. Además de ello, existen lugares de gran significación y transcendencia en el barrio (símbolos de su identidad positiva o negativa) y lugares que no existen en las representaciones sociales del barrio (los “no-lugares”). El urbanista comunitario deberá de tener todo ello presente, analizando el territorio desde visiones integrales de ecología humana, con estrategias de desarrollo que nos permitan definir niveles concretos en dimensiones como la centralización, la verticalización, la concentración, la diversidad social, la comunicación, la mecanización o la autoridad política (Lawrence, 2011).

Los métodos de investigación participativa en urbanismo (CABE Space, 2007; CABE Space, 2010) nos pueden ayudar a conocer los mapas cognitivos, afectivos, simbólicos, y de usos del territorio comunitario, identificando los lugares de fractura y los de confluencia significativa, los lugares de excesiva carga social o los lugares vacíos de significado o uso. Así, el urbanista comunitario podrá planificar una distribución de elementos significativos en el territorio que facilite la elaboración de mapas cognitivos integrados del territorio por parte de los miembros de la comunidad. Algunas tácticas de vertebración espacial son:

- La gestión de los elementos emblemáticos, e hitos espaciales. El urbanista podrá fortalecer los puntos o elementos arquitectónicos o artísticos simbólicos del barrio. Estos puntos pueden ser físicos pero también sociotemporales (festivales, fiestas, actividades culturales, artísticos, o sociales). El urbanista podrá aprovechar la participación ciudadana en el estudio y diseño de estos lugares, lanzando actividades en esta línea y evaluándolas. Podrá así generar y potenciar nuevos hitos emblemáticos a través del impuso de actividades sociales, culturales, o lúdicas que puedan resultar relevantes y significativas.
- El estudio de dinámicas y procesos de conexión social entre elementos emblemáticos y entre actuaciones a nivel micro (plazas, calles, edificios). La conectividad social nos va a permitir estimular sinergias de promoción de la seguridad ciudadana, la convivencia, y el desarrollo sostenible. Una conectividad de la diversidad social de la ecología humana del barrio podrá generar redes y cadenas de valores de seguridad ciudadana, y una malla de rica convivencia de la diversidad social.

Estos tipos de tácticas promoverán una relación integradora entre grupos y colectivos que previamente se veían segmentados, segregados, y fraccionados. Esta planificación deberá saber hilvanar las actuaciones a nivel “micro” y al mismo tiempo ir alineada con las líneas estratégicas del municipio en su totalidad. En este sentido, el nivel meso es el puente entre niveles, y el mejor nivel de participación comunitaria, ya que se encuentra a una escala suficientemente pequeña para las relaciones interpersonales y suficientemente grande para una organización y gobernanza integral de los servicios y recursos formales e informales. De nuevo el urbanista comunitario deberá de trabajar siempre en conjunto con el resto de los agentes comunitarios.



Detalle de barrio en centro de Madrid con una de las mayores densidades de infravivienda de España. A la izquierda, detalle de mapa de Teixeira (año 1656) y a la derecha, en la actualidad. En su configuración original se definieron multitud de huertos para complementar el aprovisionamiento de alimentos de los vecinos y para la convivencia vecinal. Durante el S. XIX y principios del XX se construyen miles de viviendas de 20 y 30 m<sup>2</sup> (sin baño y con 1 sola ventana al patio interior) hacia dentro de los edificios, sobre los huertos comunales, para el nuevo trabajador inmigrante, desechariendo la idea más cara de nuevos barrios adyacentes a este y junto a las fábricas al sur de la ciudad. Esto determinó la evolución social del barrio y sus grandes problemáticas hasta la actualidad. Durante décadas se han realizado innumerables proyectos de diferentes cuantías para poner “parches” a los problemas, sin mucho éxito, ya que las soluciones son complejas y precisan de enfoques inter-sectoriales. Debemos de aprender de los modelos urbanísticos tradicionales muchas veces, más sostenibles social, cultural, económica y ambientalmente, de un tamaño humano, más facilitadores de la convivencia vecinal, y de una mayor calidad de vida. Si no lo hacemos así, los costes económicos, sociales, y ambientales lo tienen que pagar las siguientes generaciones.

Nivel macro (nivel estratégico). Las comunidades diversas extienden sus redes a otras comunidades, ciudades, y países. Por ello, tanto el urbanista comunitario, como el resto de los agentes comunitarios, no debe de cerrarse ni debe contribuir a cerrar a la comunidad o barrio en si mismo. Todo lo contrario, debe de tener siempre una visión amplia e interconectada con el entorno más amplio. Por ello, tiene que mantener presente las líneas estratégicas de ordenación y desarrollo territorial de la ciudad y región. Al mismo tiempo, los enfoques que está utilizando en el barrio o los barrios donde actúa podrán también contribuir a la planificación territorial del municipio y la región. Por ejemplo, las tácticas de territorios e hitos emblemáticos y de conectividad socioterritorial permitirán respectivamente dotar a esos barrios de un papel significativo y distintivo dentro de

la ciudad o región, y abrir posibilidades de proyectar redes y corredores socioterritoriales, auténticas mallas de desarrollo sostenible del territorio.

El arquitecto o urbanista no está familiarizado con la gestión de la participación ciudadana en el diseño urbanístico. Es recomendable colaborar con agentes de participación ciudadana, que sepan adaptar técnicas de participación a la planificación del proyecto urbanístico. Hay muchas técnicas donde elegir. Por ejemplo, en Reino Unido utilizan conjuntos de técnicas como: Los “Talleres de diseño” muy (“charrettes”), abiertos y participativos, donde se busca la creatividad colectiva a través de la confluencia de los conocimientos, intereses, y perspectivas de cada uno; Los “planes de acción (“Action Planning”), con Equipos de Acción en Diseño Urbano (“Urban Design Action Teams) que buscan la colaboración entre los vecinos y equipos de profesionales invitados, para explorar ideas de diseño para una zona en particular (normalmente durante varios días); La “Planificación para Bien” (“Planning for Real”) que permite a los residentes usar un modelo de su zona para determinar las prioridades para el futuro, con expertos disponibles “sobre la mesa, pero no encima de la mesa”, “Búsqueda Futura y Espacio Abierto”, con técnicas que permiten grupos de personas identificar intereses comunes, discutir ideas, compartir información y experiencias, y organizarse para continuar el trabajo en temas específicos. Para estos modelos existe una variedad de técnicas como la lluvia de ideas (“brainstorming”), los análisis DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades), selección de palabras claves, maquetas y exposiciones interactivas, videos, bocetos colectivos, fotomontajes... (Commission for Architecture & the Built Environment and Environment, Transport and the Regions, 2000). Como regla básica, hay que saber adaptar y combinar las técnicas para cada objetivo y caso. Podemos sobre-utilizar o infrautilizar las técnicas. También existen manuales interesantes con procedimientos y técnicas que son altamente recomendables para que el arquitecto o urbanista se familiarice con estas técnicas. Dos interesantes ejemplos de consulta con técnicas, procedimientos, y ejemplos de participación comunitaria en el diseño urbanístico son los de Nick Wates (2000, 2008).

Boira (2003), en base al análisis de varias experiencias de participación ciudadana en diseños urbanísticos, nos avisa de ciertas tendencias “democráticas” de entender al ciudadano como un cliente, y contar con “representantes” de los vecinos. En cambio, estas tendencias acaban en un clientelismo y reproduciendo la tradicional estructura jerárquica de toda decisión urbanística. De acuerdo a este autor, las autoridades deben de asegurar la participación de la pluralidad de vecinos y usuarios de esos espacios a través de modelos verdaderos de gobernanza. En este libro señalamos la necesidad de que el agente de urbanismo se entronque en el trabajo inter-institucional, con métodos que sistemáticamente llegan a todos los vecinos y cuentan con cada uno de ellos.

Un ejemplo de urbanismo comunitario en seguridad ciudadana. Los estudios y actuaciones de nuestro Programa Comunitario de Seguridad Ciudadana en ámbitos urbanísticos se han centrado en lugares con grandes dificultades y presiones sociales.

Así, hemos definido de forma participativa con vecinos, usuarios, y profesionales, un programa de gestión urbanística que se centra en el papel de la seguridad y la gobernanza comunitaria del Distrito Centro de Madrid para un desarrollo territorial de la ciudad y la región.

La protección del hogar. Por uno lado, los sistemas de gobernanza comunitaria que en este libro estamos definiendo deberían de permitir llegar a todos los hogares y conocer sus factores de vulnerabilidad y riesgo para poder protegerlo o, en caso de excesiva precariedad o degradación del hogar de individuos o unidades familiares, reconstituirlo. Para ello nos será de gran ayuda para mejorar la eficiencia y eficacia de la vivienda, el establecimiento de sistemas de gestión, partenariado público-privado, y gobernanza de la vivienda para proteger este derecho universal al hogar.

El urbanismo comunitario. El diseño y planificación urbanística a niveles micro, meso, y macro, centrada en la seguridad ciudadana puede contribuir a la ordenación territorial que de forma sinérgica pueda retroalimentarse a manera de bola de nieve para la promoción de la seguridad ciudadana en todo el territorio, y al bienestar y desarrollo sostenible de la ciudad y la región.

Esquemáticamente, las etapas pueden ser las siguientes:

1. Nivel micro. Estudio, diseño, co-gestión, y cuidado participativo de los lugares públicos a través de los Círculos de Custodia Comunitaria (CCC), “ladrillos” de la participación ciudadana. Los CCC se tratan de consejos de participación ciudadana que conectan comunidades de vecinos alrededor de una plaza, calle, o parque, para participar en la definición de procesos (actividades) y estructuras (roles, comisiones de civismo, seguridad y convivencia, jurados vecinales...). Los CCC también tienen la finalidad de fortalecer la cohesión y participación positiva entre los vecinos de cada edificio. Nuestro estudio en el Distrito Centro de Madrid nos indicó que uno de los principales problemas es la escasa implicación de los vecinos dentro de sus propios edificios, con el consiguiente abandono de muchas personas, lo que supone una enorme vulnerabilidad al delito. Los CCC se enfocan inicialmente en plazas con mayor problemáticas de seguridad y convivencia (**Imagen 5.2.7a**). A través de ellos, los urbanistas puede proceder a un estudio y diseño participativo de los usos de esas plazas, para después una cogestión y cuidado comunitario de esos lugares, a través de normas de uso y de justicia comunitaria. Más abajo se describen los CCC dentro de una estructura de gestión integral comunitaria.



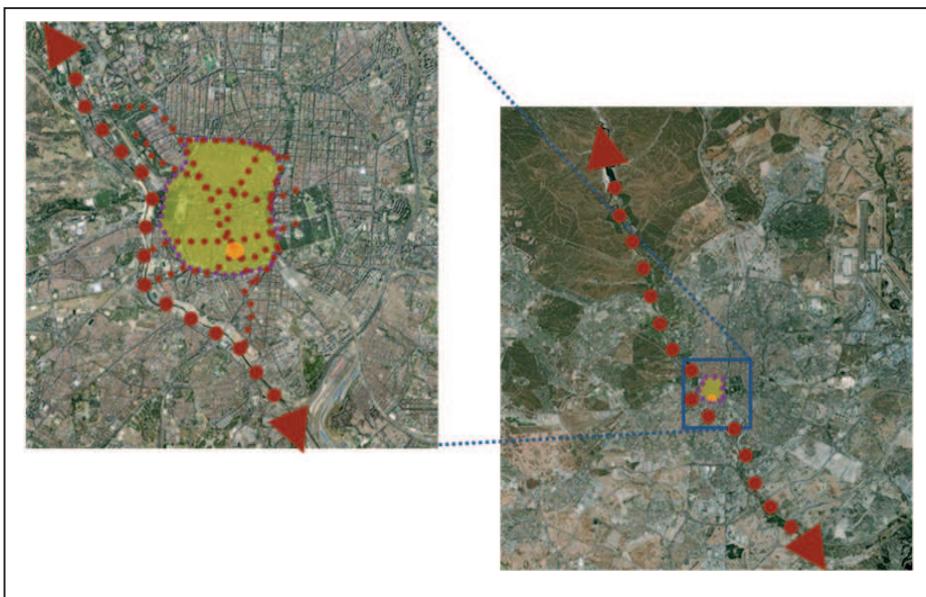
**Imagen 5.2.7b.** Ejemplo de posibles lugares de implantación de Círculos Comunitarios de Custodia (Detalle en el Distrito Centro de Madrid).

2. Nivel meso. Redes y cadenas de Custodia Comunitaria. El urbanista comunitario, junto con los equipos intersectoriales de gestores comunitarios identificarán y definirán pasillos o “Cadenas” de valores de conectividad social y de seguridad y convivencia entre los espacios con Círculos de Custodia Comunitaria. Los nuevos elementos de conectividad se constituirán también como CCC. Esto permitirá ir creando redes o mallas de valores de seguridad ciudadana, de conectividad de la diversidad social, de convivencia y de Custodia Comunitaria (**Imagen 5.2.7b).**



**Imagen 5.2.7.b.** Redes y Cadenas de Custodia Comunitaria (Detalle en el Distrito Centro de Madrid).

3. Nivel macro. Estructuras estratégicas. A nivel de integración más amplia, regional, entre sociedad y territorio, podemos usar formas dinámicas entre redes y conectores que adopten un carácter simbólico estratégico. Formas como una hélice (en el ejemplo), una escalera, una rueda, un molino, un puente... que podrán representar el sentido macro de nuestra integración territorial. En el ejemplo, el centro de la ciudad, por sus características geográficas, históricas y culturales puede asumir un papel emblemático de desarrollo sostenible de la ciudad y la región desde la seguridad y la convivencia de su diversidad social. Esto supone revertir los problemas del Distrito para desempeñar un papel de promoción de la seguridad y el desarrollo sostenible de la ciudad y la región a través de la participación ciudadana. En el ejemplo, el Distrito Centro de Madrid puede constituir un eje de integración entre sociedad y territorio, disolviendo la barrera territorial del pasado que suponía el centro de Madrid, y revirtiendo el proceso a través de Corredores conectores de la diversidad social y ambiental. La seguridad ciudadana y el urbanismo comunitario se convierten así en medios de conectividad e integración territorial y desarrollo sostenible de la sociedad diversa a nivel de la ciudad de Madrid y de la región (**Imagen 5.2.7c**).



**Imagen 5.2.7c.** La Hélice de Custodia Comunitaria del Distrito Centro de Madrid

### Extractos de las Directrices Internacionales para la Protección del Derecho Universal al Hogar (publicadas en Gandarillas, 2011)

El hogar, en su sentido integral (físico, económico, psicosocial, cultural...) debe de ser la unidad de la planificación y la organización de los servicios comunitarios. La precariedad o ausencia de hogar es uno de los factores clave causales, desencadenantes, o mediadores de todo tipo de problemas sociales, como la seguridad ciudadana. Es por ello que en el proceso de consecución del Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa (octubre 2011) el hogar fue uno de los temas clave y se elaboró una serie de directrices internacionales para la protección del derecho universal al hogar, dentro de un Simposium temático.

#### 1. Definiciones.

- 1.1. **Principio:** Entendemos por hogar aquel lugar (o conjunto de lugares) que la persona siente más propio y que le permite satisfacer las necesidades biológicas, psicológicas, y sociales fundamentales de una manera integral.
- 1.3. El hogar significa una unidad integral de espacios que permite el desarrollo de ciudadanos íntegros. El hogar no es solo un espacio físico, y construir un hogar supone un proceso de integración de componentes físicos, biológicos, psicológicos, económicos, y sociales, es decir, de desarrollo humano.
- 1.4. La protección del hogar debe de entenderse como una importante inversión de gran eficiencia y eficacia, para prevenir los enormes gastos económicos, sociales, y humanos que se derivan de una gran variedad de problemas sociales asociados.

#### 2. Prevención y promoción del hogar

- 2.1. **Principio.** Todos los servicios al ciudadano deben de contribuir a garantizar el hogar de todo ciudadano, priorizando el mantenimiento y fortalecimiento de la integridad y unidad entre los componentes físicos, biológicos, psicológicos, y sociales del hogar, y de su integración en el contexto comunitario. La recuperación del hogar una vez perdido es una tarea más ardua y costosa individual, social y económica mente.
- 2.2. En aquellos hogares más desestructurados o destruidos, la recomposición debe de tener en cuenta tanto los elementos internos como su capacidad para mantener la autonomía e integración con los hogares de su comunidad local.
- 2.4. Ante la precariedad o pérdida del hogar, los servicios deben de actuar con urgencia utilizando métodos progresivos multiprofesionales que permitan recomponer el hogar a través de la reconstitución e integración de los elementos físicos, biológicos, económicos, psicológicos y sociales que lo componen buscando recuperar la autonomía y capacidad de la persona sobre su lugar y sobre si mismo.

**Extractos de las Directrices Internacionales para la Protección del Derecho Universal al Hogar (continuación) (publicadas en Gandarillas, 2011)**

**3. Coordinación, participación ciudadana, y cambio organizacional**

**3.1. Principio.** El carácter polifacético del hogar precisa de la estrecha colaboración interprofesional, intersectorial, e interorganizacional.

**3.2.** La preservación o recomposición del hogar supone un proceso de desarrollo de la corresponsabilidad entre el ciudadano, las instituciones de atención al ciudadano, y el entorno social o comunitario. Esto debe de suponer la implicación de instituciones y departamentos de servicios al ciudadano como mínimo de aquellos relacionados con el urbanismo, la vivienda, la salud, la educación, el empleo, la economía, los servicios sociales, el medio ambiente, la seguridad ciudadana, y la gestión pública.

**3.3.** La promoción del hogar por parte de los servicios al ciudadano debe de basarse en el impulso y potenciación de la participación ciudadana a través de redes informales y organizaciones comunitarias que sirvan de malla protectora para el mantenimiento de los elementos psicológicos, sociales, económicos, biológicos, y físicos de aquellos individuos y grupos más vulnerables. El entorno comunitario debe ser servir como segundo nivel del hogar de una persona o grupo.

**3.4.** Las organizaciones con servicios al ciudadano deben de ajustar las estructuras y procesos organizacionales girando en torno a la relación directa con el hogar como unidad de la gestión de la atención al ciudadano y en la relación integradora de los hogares de una comunidad local.

**4. Marco normativo y colaboración internacional**

**4.1. Principio.** Las administraciones locales, regionales, nacionales e internacionales deben de definir claramente en sus legislaciones el derecho al hogar y los procedimientos para garantizarlo al igual que los mecanismos de colaboración mutua entre ciudades y países para lograrlo.

4.2. En un Mundo cada vez más abierto y globalizado, el derecho al hogar debe de lograrse a través de la colaboración y el consenso de administraciones locales, regionales, nacionales, e internacionales.

4.3. La protección del derecho universal al hogar requiere de acuerdos mutuos para garantizar dicho derecho entre ciudades de un mismo país y entre países. Esto incluirá acuerdos de colaboración y corresponsabilidad en materia de hogar entre municipios, y en su caso entre países, de aquellas personas que desplazan su hogar de una ciudad a otra.

4.4. Las instituciones nacionales e internacionales deberán de establecer un **Convenio Internacional por el Derecho Universal al Hogar**, en el que todo país firmante se comprometerá a garantizar el hogar de todos sus ciudadanos, y en el que se establecerán normas básicas de corresponsabilidad de todas las partes en materia de movilidad de personas y de sus hogares.

### 5.2.8. Medio ambiente

*“Podemos tratar de crear talleres fomentando la integración con la comunidad de origen chino con las asociaciones de vecinos de su barrio incluyendo cultivos tradicionales chinos y las técnicas tradicionales, tanto en plantas ornamentales como en el cultivo de pequeños huertos, con el fin de mejorar las relaciones entre ambas comunidades y que al mismo tiempo que compartir técnicas de cultivo se fomente un espacio común para intercambiar opiniones y estrechar relaciones dejando de ser la comunidad china unos desconocidos en el barrio, consiguiendo así una empatía del resto de vecinos que puedan ejercer presión sobre los victimarios, recriminándoles su actitud y comportamiento, colaborando así a disminuir esta tendencia delictiva.”*

Propuesta de Carolina Coldeira, Policía Local de Fuenlabrada, para reducir el abuso de jóvenes hacia comerciantes chinos.

De forma similar al área urbanística, el uso y cuidado del medio ambiente adquirió una gran relevancia a raíz de la entrada de modelos de seguridad ciudadana, de la teoría de las ventanas rotas, y de modelos de participación comunitaria. En la espiral del desarrollo de la inseguridad y la delincuencia, las infracciones y degradación ambiental que no se corrige contribuye a transmitir mensajes de impunidad, y la falta de cuidado e interés de los vecinos por sus lugares comunes y por su apropiado uso y cuidado. También, el cuidado ambiental y ecológico en entornos cerrados como una escuela reduce las agresiones y actos vandálicos hacia ellos (en este caso de los propios estudiantes)(Valden, 2009). La degradación ambiental implica también un mensaje agresivo hacia los lugares comunes, y por ello hacia la convivencia y hacia el resto de los vecinos. Supone también en este sentido una expresión de marcaje territorial basado en una infracción (todo tipo de degradación ambiental está estipulada como infracción en la gran mayoría de los países). Ello transmite la oportunidad de apropiación espacial con comportamientos y actividades transgresoras e infractoras. Esto atrae a personas que puede desplegar comportamientos agresivos y delictivos de ocupación de espacios para el desarrollo de procesos grupales excluyentes y segregantes. Nuestro estudio en el Distrito Centro de Madrid ha encontrado una mayor concentración de basura en lugares donde ocurren diferentes tipos de delitos (venta de droga, hurtos, vandalismo...).

La degradación ambiental no solo supone un importante riesgo de inseguridad ciudadana. Es en sí un problema de inseguridad, ya que se trata del resultado de un comportamiento infractor y una situación agresiva contra la comunidad. Aquí se puede observar de forma manifiesta la gran importancia que tiene considerar al mismo nivel comisión y omisión en seguridad ciudadana. El arrojo de basura a un punto de la calle todos los días es un grave problema cuando nadie se preocupa por frenarlo y se continúa haciendo. El arrojo de basura en un punto no supone un gran problema de inseguridad, pero sí que es si se reproduce en muchos puntos de barrio. En nuestro estudio en el Distrito Centro de Madrid la suciedad aparece como uno de los principales problemas de seguridad ciudadana, y el primero en amplitud.

El trabajo de respuesta rápida y eficaz de limpieza es necesario. En cambio, podemos encontrar algunos paralelismos con los modelos reactivos tradicionales de la policía en

las limitaciones en este modelo de intervención medioambiental frente a otros modelos más proactivos, preventivos, o de promoción medioambiental. Efectivamente, la limpieza como respuesta al ensuciamiento puede promover una mayor degradación. En nuestro estudio sobre el Distrito Centro de Madrid hemos podido constatar que la eficaz respuesta de los servicios de limpieza, que se llevan todo lo que echan a cualquier lugar de la calle (basura, colchones, televisores, mesas, armarios, tablas, puertas, cajas, bolsas con todo tipo) contribuye a que los vecinos y comerciantes crean que pueden tirarlo todo. Esto lleva al resultado de que a lo largo del día continuamente el espacio público del Distrito Centro esté lleno de todo tipo de basura, aunque se concentra más en puntos, áreas, calles, y plazas.

Se hace necesario por todo ello agentes comunitarios de medio ambiente, que impulsen una mayor implicación y participación ciudadana en el cuidado de los espacios públicos y en la promoción del comportamiento cívico por parte de vecinos, comerciantes y usuarios. El agente comunitario de medio ambiente, en los ámbitos de seguridad ciudadana, se asegurará de indagar y llegar a aquellas personas responsables de la suciedad de los espacios públicos, pudiendo informar a esa persona y dictar sanciones administrativas si procede. El agente podrá también gestionar la participación ciudadana en la vigilancia de los espacios y transmitir pautas de promoción del comportamiento cívico. La asignación de voluntarios colaboradores por cada calle o plaza encargados de informar y custodiar ambientalmente los lugares puede ser una buena táctica. En este sentido, los Círculos de Custodia (basados en los modelos internacionales de custodia ambiental urbana o “urban stewardship”, e.g., Cone, 2007; Svendsen, 2009; Svendsen, y Campbell, 2008) pueden ser órganos de confluencia entre urbanismo, medio ambiente, seguridad ciudadana, y convivencia en estos espacios. El agente comunitario de medio ambiente contribuirá a la planificación y gestión ambiental de los diferentes lugares y procedimientos de limpieza. Prestará especial atención a la distribución de los métodos y espacios de limpieza y de colocación de la basura y de los residuos. Se asegurará que se utilizan los procedimientos adecuados de gestión de los residuos y basuras. Procurará evitar la coincidencia o aglomeración de colocación de residuos, legal o ilegal, en puntos negros de seguridad ciudadana. También procurará valorar y dar seguimiento a los casos y problemas de los puntos negros y problemas ambientales. El agente medioambiental deberá de trabajar en equipo con agentes como los de policía, urbanismo, salud, justicia, y educación comunitaria. El agente medioambiental podrá participar de forma activa en los procesos de justicia comunitaria, sobre todo cuando se producen infracciones reincidentes de personas con comportamientos de impunidad.

Otra figura ambiental importante a mencionar son los jardineros comunitarios. En muchos lugares los jardineros públicos se limitan a cuidar de los espacios verdes en las zonas públicas, arreglando los daños y destrozos cometidos por personas anónimas. El jardinero comunitario tendrá jardines concretos asignados, se implicará más como encargado de ellos para sentirlos como suyos y para la comunidad. Trabajará en equipo con el agente de policía, de medio ambiente, urbanismo, educación, o salud comunitaria. Un

papel importante del jardinero comunitario es como guía o monitor ambiental enseñando a los vecinos y usuarios implicados en los jardines comunitarios en su cuidado. Para ello, el jardinero deberá de contar con una formación práctica en técnicas de educación social y en participación ciudadana. El diseño y cuidado comunitario de los espacios verdes es un componente clave para el cuidado e implicación ciudadana en los espacios públicos, y en los procesos de Custodia Comunitaria.

### 5.2.9. Educadores comunitarios

*“Los padres no pueden, no deben convertirse en equívocos abogados de los hijos.”*  
Javier Urra, psicólogo especialista en prevención juvenil

*“No solo se tienen que hacer actividades en los centros culturales, etc, la cultura tiene que salir a la calle y captar al ciudadano. El mayor aliado del miedo es la ignorancia, si conocemos otras formas de cultura, como se vive en otros sitios, estoy seguro de que cambia la visión que tenemos de los otros.”* José Antonio Guerrero, Policía Municipal de Madrid.

*“Una educación de base a edades tempranas, donde la prevención en todos sus niveles (primario, secundario y terciario) juegue un papel estelar, donde el trabajo interprofesional colabore en la promoción de la salud, donde se inculque la idea de que la salud no es un fin en sí, sino un medio para realizar infinidad de actividades en nuestra vida cotidiana, es primordial para atajar el problema que abordamos. Las autoridades políticas deberían dejar a un lado su enfermiza búsqueda de resultados inmediatos, pensando que la labor educativa es una inversión a largo plazo, en la que unos niños adecuadamente educados en el presente serán unos adultos responsables en el mañana.”* Ángel Alberto Potenciano Pascual, Oficial del Cuerpo Nacional de Policía de España

*“Con los chavales infractores un educador de calle debe de proponer. Primero ganárselos y luego proponer”* Jamal Hichou, agente social comunitario de Madrid

*“Si los niños juegan juntos de pequeños, no se matan de mayores”* Valerie Tulier, Mission Neighbourhood Center, San Francisco, EEUU

Las conclusiones de la reunión en Barcelona preparatoria de la Conferencia Internacional de Seguridad Ciudadana para la Sociedad Diversa ya nos indican que:

*“Se debe formar en la capacidad de hacer renuncias para conseguir acuerdos a partir de la idea de plasticidad relacional. En ese sentido, se debe intentar gestionar lo común sin fragmentar como ocurre frecuentemente: la educación y la prevención son en este sentido claves para ello.”*

En el estudio realizado en el Distrito Centro de Madrid la estrategia de seguridad ciudadana más importante y necesaria señalada por vecinos, trabajadores, expertos y profesionales fue la educación. En efecto, el conocimiento es uno de los grandes motores de la seguridad ciudadana, ya que logra que las personas seamos más capaces de utilizar habilidades y competencias cognitivas, emocionales, y sociales más adecuadas a la hora

de afrontar nuestros problemas. Además, nos permite fortalecer nuestros mecanismos de inhibición de soluciones impulsivas ante estresores psicosociales. En cambio, llama la atención que la educación por regla general y a nivel internacional quede encerrada dentro de los recintos de las escuelas y centros educativos. La educación, como instrumento preventivo, no es así aprovechada ni dentro del contexto comunitario, ni como elemento de integración social a través de las redes familiares y sociales de los niños de las escuelas. Tampoco apenas funciona como motor de educación social procurando transferir los resultados del aprendizaje y el conocimiento al entorno social de los niños, y menos como estrategia de prevención y de promoción de la seguridad y la convivencia. Puede sorprender a algunos que por lo general las escuelas de barrio no cuenten con educadores sociales o comunitarios en la mayoría de los países. Algunos países con barrios con alta violencia como Brasil (con el Programa Escuela Abierta) apuestan tímidamente por abrir la escuela a actividades de grupos de riesgo (como talleres atractivos para jóvenes, llevados por ellos mismos) y de la comunidad.

La escuela debe de romper el tradicional encierro tipo “bunker” en el barrio. Puede y debe tener una función comunitaria clave, desde una acción en doble sentido (Sanoff, 2008): Por un lado, abriendo sus espacios para la comunidad (padres, familiares, y vecinos) en actividades colectivas sociales, culturales, artísticas, de ocio, que fortalezcan la implicación de la comunidad y la integración del barrio con los alumnos, con el diseño y usos del colegio, estimulando por ello la implicación de todos en la educación y el conocimiento; Por otro lado, abriéndose y saliendo al barrio, con actividades en los espacios libres del barrio, como lugares sociales vivos de aprendizaje, poniéndolos en valor como espacios de conocimiento real, práctico y aplicado de lo enseñado en la Escuela. Todo ello logrando que la educación sea un medio de desarrollo e integración social desde el conocimiento mutuo entre academia y comunidad.

Existe una tradición de educación social a nivel internacional a partir de la necesidad histórica de transmitir una cultura básica (lectoescritura) en barrios obreros desde programas de educación popular. En continentes como Europa, una vez logrado un nivel educacional aceptable y casi universal, la educación social se ha centrado en aprendizajes concretos para colectivos específicos: Hábitos de alimentación saludables para mujeres embarazadas, pautas preventivas de consumo de drogas con jóvenes con conducta de riesgo, educación sexual con adolescentes inmigrantes... En cambio, el trabajo a nivel de todo el barrio o comunitario es más difícil de encontrar en los países “desarrollados”. Lo más cercano es el “educador de calle”, pero de nuevo suele centrarse en grupos de riesgo que usan la calle, como por ejemplo, grupos de jóvenes de minorías étnicas (Díaz, 2003; Graterol, 2010; Red Internacional de Trabajadores Sociales de Calle, 2008). Cieza (2006), en su amplia reflexión sobre el papel y los métodos del educador comunitario, lo sitúa centrado en un objetivo mucho más amplio, como promotor de la participación, la organización, y el desarrollo comunitario.

El educador comunitario en cambio tiene unas grandes posibilidades trabajando desde la escuela, aprovechando los esfuerzos ya existentes de esta a la hora de trabajar en el

entorno comunitario de la escuela en equipo con los agentes de otras áreas (seguridad ciudadana, urbanismo, justicia, salud comunitaria, servicios sociales...). Funciones del educador comunitario en ámbitos relacionados con la seguridad ciudadana pueden ser:

- Puente educativo entre los estudiantes de la escuela y su entorno social (familia y comunidad). El educador comunitario analizará la posible conexión entre las dificultades de aprendizaje que puedan tener aquellos estudiantes con comportamiento de riesgo (impulsivos, agresivos, hiperactivos, disruptivos...) y su relación con su entorno familiar y social. Podrá promover o desarrollar acciones con familias concretas o programas generales colectivos o comunitarios cuando el problema se observa de forma más generalizada en grupos, colectivos, o comunidades. Una táctica es el uso de grupos de amigos del mismo barrio dentro de la escuela para potenciar sus redes sociales en su propio entorno comunitario. Esto permitirá también trabajar los grupos de riesgo desde dentro, aprovechando la “palanca” que significa la herramienta grupal.
- Educación comunitaria. El educador comunitario estudiará y diagnosticará necesidades, problemas, y recursos en el barrio, y elaborará programas y proyectos de educación para la comunidad, en ámbitos que encuentre prioritarios o en aquellos alineados con las estrategias generales de planificación comunitaria en general y de prevención de la inseguridad y promoción de la convivencia en particular. Es fundamental que el educador se empeñe en llegar a aquellas personas y grupos con mayor riesgo de comisión de delito, de victimización, y con aquellas personas más invisibilizadas. Una táctica es la identificación, potenciación y desarrollo de los propios conocimientos de la comunidad. Para ello se pueden utilizar técnicas educativas activas de creatividad grupal y de autoconocimiento colectivo. Esto supone una vía para promover la interacción positiva y creativa de convivencia a través del aprendizaje mutuo. Los contenidos de aprendizaje pueden ser de todo tipo, incluidas formas de socialización, comportamiento cívico, de apoyo mutuo, de cuidado de espacios verdes y jardinería, de afrontamiento de problemas comunes, o de conocimientos de trabajo, empleo y fórmulas emprendedoras e innovadoras... Las líneas de trabajo dependerán de las necesidades, problemas, y oportunidades identificadas. El rico aprendizaje mutuo de personas de la rica diversidad de conocimientos de diferentes grupos o categorías sociales supondrá un enriquecimiento mutuo de características y atributos entre grupos hacia identidades individuales y grupales compartidas, ricas y diversas. Esto supondrá una de las mejores estrategias para la prevención y promoción de la seguridad ciudadana. El desarrollo del conocimiento comunitario debe de convertirse en un motor y principal eje y estrategia de promoción de la justicia y la seguridad ciudadana.
- Educación preventiva, para la paz y la convivencia. El educador comunitario deberá de ser un experto en técnicas educativas para llegar a los menores y mayores transmitiendo pautas eficaces de prevención de la violencia y la discriminación

social y para promover la convivencia. También deberá de ser capaz de orientar a los educadores para incorporar estrategias y técnicas preventivas en el aula (ver Justicia, y col., 2008, para un ejemplo de programa preventivo en el aula).

El educador comunitario deberá de trabajar en equipo con el resto de los agentes comunitarios sobre el terreno (en los espacios públicos y viviendas), lo que le facilitará enormemente su trabajo. Así mismo, facilitará también el trabajo del resto de los agentes. Agentes clave serán los de policía, justicia, medio ambiente, salud, y psicología comunitaria. La alineación de los programas del agente educativo con programas de otras áreas será de gran utilidad por la generación de sinergias. Por ejemplo, el trabajo educativo con métodos de intercambio de conocimientos, de creatividad grupal, de auto-aprendizaje colectivo y en los consejos ciudadanos y círculos de custodia puede fortalecer la estrategia de conectividad social y cultural entre espacios y corredores territoriales a nivel micro y meso. Esto nos puede permitir la generación de cadenas y redes de valores de conocimientos locales de la diversidad social de un territorio para un desarrollo social y ecológicamente sostenible.

El educador en la comunidad diversa tiene una gran oportunidad de desarrollar modelos y técnicas de gran interés pedagógico. O'Brien y Guiney (2003) nos describen una serie de estrategias y métodos centrados en la diversidad, de gran utilidad:

- Saber diferenciar necesidades, habilidades, y recursos de aprendizaje de cada persona, pero sin entender la diversidad como “chiché o como un “paseo turístico” entre los estudiantes.
- Mostrar y estudiar las creencias, las etiquetas, y los estereotipos que tenemos cada uno y que ponemos al otro y a nosotros mismos;
- Potenciar procesos dinámicos emocionales, cognitivos, y sociales de aprendizaje basados en factores pedagógicos (la integración, la mediación, la diferenciación, el fomento de la autonomía, la reflexión colectiva), emocionales (el cuidado por las susceptibilidades, la autoestima, la realidad subjetiva, las experiencias de aprendizaje previas), los diferentes estilos y estrategias cognitivas (visual, auditivo, cinético, reflexivo, observador, teórico, práctico, analítico, relacional, mecánico, conceptual...), y los factores sociales (la cultura, el estatus, la inclusión, las expectativas, la clase social) de cada persona.
- Analizar los constructos (o teorías implícitas) de cada uno sobre el papel de la enseñanza y el aprendizaje en su vida, y sobre los diversos otros.
- Mantener el pensamiento fluido y flexible ante diferentes problemas de la complejidad y diversidad de los alumnos.
- Adaptar los conocimientos a los niveles significativos de cada estudiante, procurando mejorar su conocimiento sobre sus propias formas, estilos, hábitos de aprendizaje, y sobre cómo mejorarlo en base a sus potenciales. .

En el ámbito de seguridad ciudadana, el educador comunitario debería de saber trabajar con familias en situación de riesgo de comisión de infracciones. La formación práctica en habilidades parentales es básica. No se trata de presentar a los padres un curso

“para ser mejores padres”, sino ofrecerles espacios o grupos “de convivencia” de padres, para compartir sus inquietudes, preocupaciones, y ansiedades y encontrar entre todos (junto a sus redes de apoyo social) diferentes soluciones, orientados por el educador. Con víctimas o personas en riesgo de victimización o más vulnerables, la educación para el empoderamiento deberá también hacerse de forma delicada, y procurar no transmitir ningún mensaje auto-inculpatorio. El trabajo con infractores o personas en riesgo de infracción, desde la educación comunitaria, se podrá centrar en el adecuado uso de los recursos formales e informales comunitarios. El entrenamiento en habilidades sociales es aquí fundamental. Finalmente, ante situaciones de conflictos larvados o manifiestos, el educador comunitario podrá transmitir herramientas de gestión y resolución de los conflictos a los vecinos, pero no es su papel hacer de mediador. Para ello tendremos a los agentes mediadores especializados. En el ámbito de prevención de la violencia y el comportamiento antisocial, el educador comunitario podrá promover una serie de líneas de trabajo entre educadores, padres, jóvenes, y comunidad, que Diaz-Aguado (2003) agrupa en 11 estrategias: (1) Adaptar la educación a la realidad social actual; (2) Luchas contra la exclusión social; (3) Superar currículums educativos ocultos que puedan reflejar prácticas educativas y de socialización discriminatorias y no coherentes; (4) Prevenir la violencia reactiva y la instrumental de forma diferencial, enseñando alternativas no violentas a la resolución de problemas y conflictos ; (5) Romper conspiraciones de silencio y miedos en casos de violencia, dando respuestas de justicia a todos los casos de acoso o agresiones; (6) Adoptar procedimientos disciplinares adecuados, centrados en el respeto a los límites, en el cambio cognitivo y significativo en dirección a la prevención de la violencia, en la batalla contra la impunidad y contra la ambigüedad entre la definición de agresor y víctima; (7) Ayudar a romper con la reproducción intergeneracional del sexismo y la violencia; (8) Enseñar a rechazar la violencia desde una perspectiva amplia de empatía y respeto a los derechos humanos; (9) Utilizar los medios de comunicación; (10) Desarrollar la democracia participativa y la colaboración entre escuela, familia, y comunidad; y (1) Desarrollar programas preventivos a partir de métodos de investigación-acción centrada en los adolescentes en riesgo.

### **5.2.10. Agentes de salud comunitaria**

Existe una creciente tendencia internacional en el campo de la seguridad ciudadana de abordar la violencia como un problema de salud pública en el contexto comunitario (Krug y col., 2003; Shaw, 2009). La salud comunitaria es un ámbito de gran tradición en el campo sanitario, y un término en el que está familiarizado todo profesional de la salud. Existe de hecho una tradición histórica que asocia salud pública con seguridad ciudadana, debido a la vinculación que se observa entre comportamiento social “peligroso” y las infracciones a la salud pública en barrios marginales, hasta el punto que en países como España hasta hace unas décadas existía la “policía sanitaria”, dependiendo de la misma administración que las fuerzas de seguridad del estado (Segura, 2011). Los enfoque comunitarios de salud entienden que los trastornos de salud son muchas veces síntomas que

tienen sus causas en problemas sociales. Dicho de otra forma, la salud de un individuo no se puede aislar de su entorno social. Para abordarla adecuadamente también se debe de trabajar en el entorno comunitario, yendo a las raíces de los problemas (Chacón y García, 1998). En este sentido, trabajar la salud comunitaria de forma integral (física y mental) supondrá también mejorar otros síntomas de problemas sociales, como la violencia y la delincuencia.

El campo de salud comunitaria surge de forma fuerte a raíz de los graves problemas sanitarios en los barrios obreros del S. XIX por su situación de insalubridad, en países como Inglaterra, Alemania, o Estados Unidos. En cambio, una vez que la salud de una mayoría de habitantes llega a considerarse aceptable, la salud comunitaria en estos países giró más al campo de la cooperación internacional, al desarrollo con países empobrecidos o con aquellos “subdesarrollados” en sus métodos sanitarios.

En cambio, en los últimos tiempos aumenta el interés por la relación entre salud y delito, ya que se observa que existe una asociación entre ellos: Personas con comportamiento de riesgo en salud al mismo tiempo muestran conducta de riesgo de delito (Segura, 2011). Y viceversa, acciones ciudadanas de mejora de la seguridad, la convivencia y la calidad de los espacios públicos afectan positivamente a su salud (Campbell y Wiesen, 2009). Aunque la mejora social de la salud a lo largo del S. XX en muchos países fue evidente, surge en las últimas décadas un creciente interés por abordar la prevención de los problemas de salud trabajando en el entorno natural donde se desarrollan, para mejorar en la eficacia y eficiencia de los servicios. Se trata de evitar esperar a abordar los problemas después de que surgen. Estos modelos reactivos de una intervención de respuesta a la enfermedad se perciben como un fracaso implícito de un concepto de salud que no se entiende como la mera ausencia de enfermedad. Se trata también de reducir la reincidencia de los mismos problemas en las mismas personas o en grupos y colectivos sociales que comparten las mismas características. Se busca así abordar las mismas causas de muchos problemas de salud de raíz, lo que implica un gran avance en la eficiencia del sistema. A esto debemos de añadir la necesidad de que los agentes comunitarios de otras áreas puedan contar con la disposición de un agente de salud comunitario para trabajar en equipo con ellos en factores sociales que tienen que ver con la salud preventiva, comunitaria y de promoción. También ocurre, de forma similar a los centros educativos, la gran necesidad de que los centros sanitarios no se encierren en su recinto, y puedan extender su trabajo y sus logros y transmitirlo a toda la comunidad, como motor de bienestar y desarrollo social. Esto a su vez redundará y retroalimentará positivamente en una mejora del trabajo de los servicios de salud. Por ejemplo, las estrategias de la policía del Reino Unido buscan promover un papel de los profesionales de la salud que aborden preventivamente causas del comportamiento antisocial como pueden ser el abuso de las drogas, o comportamientos de riesgo en la salud mental (National Policing Improvement Agency, 2010b). Javier Segura, gestor de salud del Ayuntamiento de Madrid, va más allá, y señala que el agente de salud comunitaria debe de contribuir a prevenir tanto las enfermedades como el comportamiento delictivo, desde un concepto de “Río”: (1) A nivel de fuente, con cambios

en las reglas de acceso y distribución de la riqueza y de prioridades en el gasto público; (2) en el curso alto del río, aumentando las oportunidades de empleo y educativas; (3) en el curso medio del río, mejorando el acceso a la vivienda de calidad, el medio ambiente, y la psico higiene, aumentando la cohesión social; y (4) en el tramo final, mejorando el acceso a cuidados de salud de los más desfavorecidos, siendo la estrategia de desarrollo comunitario la que puede hilvanar todo el “cauce” (Segura, 2011).

El agente de salud comunitaria puede desempeñar similares tipos de funciones que el agente de educación comunitario en los ámbitos que pueden tener una relación con la seguridad ciudadana:

- Podrá trabajar el vínculo entre los problemas de salud de los pacientes del centro de salud y los factores del entorno de la persona que pueden estar afectando a estos problemas, y que pueden afectar a otras personas de su entorno. Muchos problemas de salud pueden ser síntomas o consecuencias de problemas de inseguridad y de convivencia. Igualmente, los problemas de salud pueden conllevar a un difícil afrontamiento para la persona y para el entorno social, pudiendo aumentar la vulnerabilidad y riesgo de la persona a ser víctima de agresiones o de problemas de seguridad. De esta forma, el agente de salud comunitaria extenderá el trabajo del centro de salud hacia la comunidad en general, convirtiendo el centro en un foco y eje de desarrollo y bienestar del barrio.
- Podrá también realizar una gestión e intervención de la salud centrada en la comunidad y con la comunidad en su globalidad y en la diversidad y riqueza de características de sus miembros.

El agente de salud comunitaria deberá de estudiar y diagnosticar aquellos factores y características sociales que afectan a la salud de los miembros de la comunidad. Debe de asegurarse este conocimiento en llegar sobre todo a aquellos individuos y grupos con mayor vulnerabilidad, riesgo, y más invisibilizados. Además de la información habitual sobre indicadores cuantitativos de salud, el agente de salud comunitaria podrá utilizar también técnicas participativas cualitativas como los mapas conceptuales, cognitivos, afectivos, los sociogramas, las dinámicas y técnicas grupales de creatividad y de auto-aprendizaje colectivo, paneles colectivos, análisis de redes y cadenas de valores... Pero también precisará de la información de otros servicios que hayan realizado censos o recogida de información de todos los hogares. También podrá utilizar la rica información existente en el Centro de Salud y podrá contribuir a completarla construyendo un banco de datos de salud preventiva y comunitaria sobre todos los hogares. Este banco de datos deberá de incluir tanto características de salud, de riesgo y vulnerabilidades, como fortalezas y recursos personales de salud de cada persona y hogar.

En base a una información completa, el agente podrá realizar programas y proyectos que puedan llegar a los factores más significativos para una labor preventiva. También podrá incluir estrategias de promoción de la salud, potenciando aquellos valores, características, y factores positivos, fuentes de la salud de la comunidad. Y finalmente podrá utilizar la educación para la salud de forma transversal a las otras dos. La prevención,

promoción, y educación para la salud son estrategias complementarias, que el agente de salud comunitaria debe de saber combinar adecuadamente junto con el trabajo tradicional terapéutico de los centros de salud (Martínez, León, Frenández, y Barriga, 1993). La prevención, promoción, y educación tienen sus pros y sus contras, que el agente debe de sopesar a la hora de programar sus acciones:

**Prevención.** El agente de salud comunitaria debe saber combinar y priorizar en su medida (dependiendo del diagnóstico) las tácticas de prevención:

- **Primaria:** Trabaja los factores de riesgo, para impedir la aparición del problema  
Ejemplos: Uso de preservativos, el consumo de frutas y verduras, los talleres de habilidades sociales para prevenir daños a la integridad física o mental por violencia o conflictos.
- **Secundaria:** Cuando el problema ya ha aparecido se trabaja para retardarlo y evitar que se desarrolle. Ejemplos: Programas individuales y familiares para afrontar una enfermedad, para aumentar la adhesión a tratamiento, revisiones periódicas, formación de padres para la detección de conductas adictivas en los adolescentes.
- **Terciaria:** Se trabaja una vez que el problema se ha desarrollado, para impedir la cronificación y posibles secuelas que el mismo puede originar. Se trata de minimizar el efecto residual en la vida de la persona y en su calidad de vida, y sobre todo la rehabilitación. Ejemplos: Rehabilitación neuromuscular, reinserción social de pacientes psiquiátricos, talleres de hábitos saludables de exconvictos.

**Limitaciones de la prevención.** Las limitaciones tienen que ver con el concepto de prevención en sí que implica una concepción de la intervención social con el objetivo de restaurar las cosas a la situación anterior, a la normalidad. Si en la situación “normal” está la causa del problema, estaremos preservando o alimentando el problema. En la preventión el objetivo es la salud, como un bien en sí misma, y no como un recurso o medio para lograr mejorar la calidad de vida. Todo ello conlleva:

- Una intervención centrada en características específicas de individuos y grupos concretos, desde un concepto limitado de la salud: los problemas y las enfermedades están sobre todo en partes concretas de individuos específicos. Simplemente centrarse en problemas concretos puede hacernos perder la globalidad del problema y sus raíces reales, haciendo que surja de nuevo el problema más adelante.
- Un riesgo por centrarse excesivamente en lograr la salud puede suponer una enfermedad en sí mismo. La obsesión por la salud y el bienestar, un cuerpo “sano” y perfecto puede llevar a la hipocondría, al culto obsesivo por el cuerpo, el narcisismo, la vigorexia (obsesión por el cuerpo fuerte), la ortorexia (obsesión por la comida saludable), trastornos de la alimentación (anorexia, bulimia), insatisfacción y angustia vital, etc.
- A veces no es suficiente simplemente centrarse en prevenir un problema concreto, porque aunque tengamos éxito en nuestro programa, siempre va a haber

conductas o circunstancias que no podamos prever que vuelvan a incidir sobre el problema.

- Centrarnos en la prevención puede hacernos perder la vista de aquellos factores, características, o recursos sociales e informales que no están presentes y cuya ausencia puede ser causa principal del problema de salud.

En resumen, muchas veces se hace necesario un abordaje más constructivo, que mire hacia delante de forma más positiva para conseguir cambios de mejora general permanentes que logren superar los problemas, no simplemente evitarlos. De ahí surge el concepto de promoción.

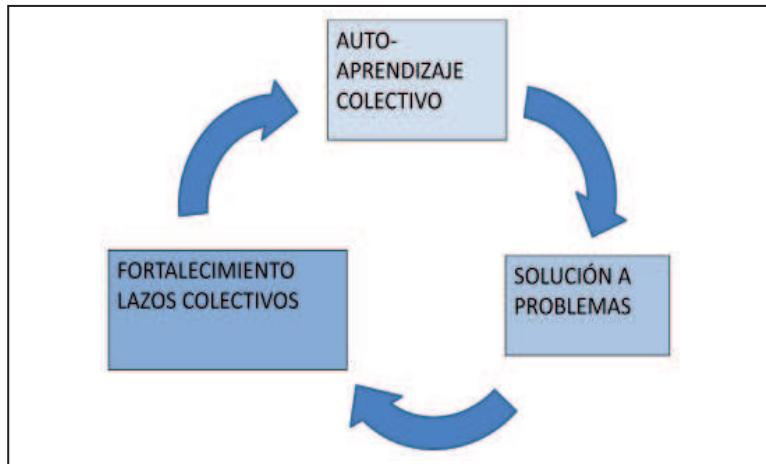
Promoción de la salud. Un estudio con jóvenes con conducta de riesgo en Italia (Stefanile, Meringolo, Benvinuti, y Moscardi, 2004) concluye que es más eficaz la promoción de la salud desde enfoques comunitarios (con las redes sociales) que intentar prevenir el comportamiento de riesgo desde el control y el temor a sus consecuencias. Definida como la dinamización de la salud como recurso para el desarrollo humano y de los valores, cualidades y fortalezas individuales y colectivas que pueden sirven para mejorar la salud. La promoción se basa en un enfoque positivo, pasando de buscar retornar a las condiciones de una normalidad de “equilibrio estático” (terapia y prevención) a buscar un estado mejor y más óptimo de salud de la persona en su entorno social, en un concepto más dinámico del equilibrio. La promoción es una estrategia para la salud que utiliza a la salud como recurso de desarrollo humano que a su vez se fortalezca a sí misma para prevenir y solucionar los problemas de salud. La promoción de la salud utilizará la potenciación de recursos y redes informales y comunitarios relacionados con el apoyo mutuo, las habilidades y conocimientos de afrontamiento de problemas, el conocimiento sobre comportamientos de riesgo, los buenos hábitos conductuales, cognitivos y emocionales, que al mismo tiempo trabajarán para prevenir la inseguridad y promover la seguridad ciudadana en el contexto comunitario.

Limitaciones y riesgos de la promoción de la salud:

- No se centra tanto en el problema como la prevención, por lo que podría ser menos eficaz ante problemas muy concretos, definidos, y previsibles.
- Necesita la participación e implicación activa de los colectivos y comunidades implicados, y que vean resultados y beneficios de su participación. Sin ello, podríamos frustrar las expectativas creadas y reducir nuestras posibilidades futuras.
- Necesita un mayor trabajo interprofesional e intersectorial.
- En algunos casos puede ser menos eficiente en términos costes/beneficios que la prevención, que el tratamiento directo del problema.

Educación para la salud. La 36º Asamblea Mundial de la Salud (1983) define la educación para la salud como “Cualquier combinación de actividades de información y educación tendentes a que la persona desee estar sana, sepa conseguir la salud, haga lo posible individual y colectivamente para conseguirla y busque ayuda cuando lo necesite”. Desde ese punto, la educación es una herramienta de la prevención como de la promoción.

Es aquí fundamental el papel de los conocimientos propios de la gente sobre su salud y sobre si mismos y sus entornos, buscando el “auto-aprendizaje” colectivo y comunitario, a través de la construcción de lazos de apoyo mutuo, en una retroalimentación continua.



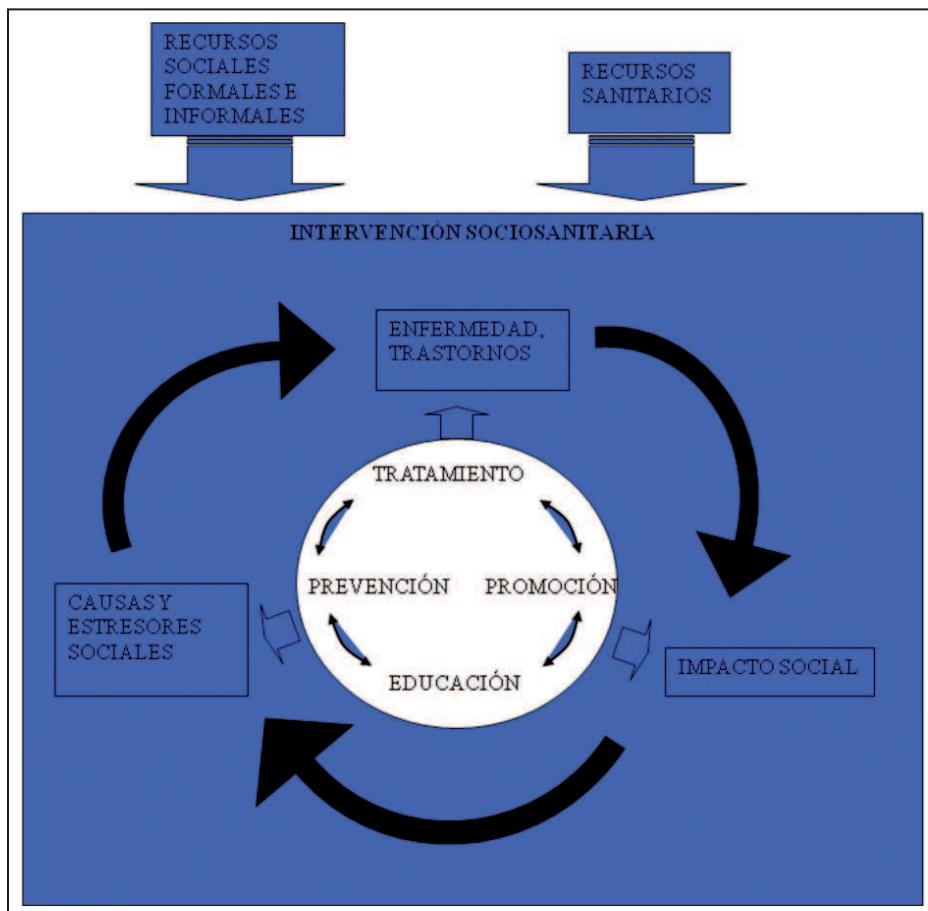
Limitaciones de la educación para la salud. El aprendizaje colectivo supone un esfuerzo de todos, y especialmente de aquellos que van a aprender. Por ello, requiere una serie de condicionantes para que la educación pueda tener su eficacia. Hay que considerar si los grupos y colectivos objeto de nuestro programa tienen una capacidad y habilidades suficientes para aprender lo que queremos que aprendan. Deberemos de enseñar también a aprender. Además, para que una persona o grupo pueda aprender precisa de una buena disposición de ellos hacia las personas y entidades que quieren enseñarles y hacia las temáticas de aprendizaje. Requiere una serie de motivaciones y bajas resistencias a aprender. Requiere de habilidades de aprendizaje. En suma, requiere de una actitud proactiva por parte del alumno. Sin ello, la educación debe de esperar a que otros agentes sociales (educador comunitario, psicólogo comunitario, agente de justicia, de seguridad ciudadana...), sienten las bases para un contexto adecuado.

**Intervención sociosanitaria a nivel comunitario.** Entendemos la intervención sociosanitaria como la integración de la intervención social con la intervención sanitaria para una mejora más eficaz y eficiente de la salud y bienestar social desde una concepción de salud integral. La intervención territorial comunitaria nos permite implantar sistemas integrales de intervención sociosanitaria que combine terapia, prevención, promoción y educación para la salud, y que permita imbricarlos con otras áreas de intervención (seguridad ciudadana, educación, justicia, psicología, medio ambiente, urbanismo...) (**Gráfico 5.2.10**). En esta línea, al igual que con la seguridad ciudadana, aquí se propone un modelo de salud sostenible que permita que la salud se sitúe como un eje principal del desarrollo de una comunidad segura y de bienestar. Este modelo se caracteriza por:

- Ir a todos los factores socioterritoriales que afectan a la salud y a las enfermedades (causas, desencadenantes consecuencias, mediadores...).

- Aprovechar los recursos sociales tanto formales como informales en el tratamiento, prevención, promoción, y educación de la salud
- Implica una planificación estratégica coordinada entre entidades públicas y privadas y la participación comunitaria tanto del ámbito sanitario como del ámbito social. Es decir, supone un fortalecimiento de la gobernanza comunitaria.

**Gráfico 5.2.10.** Modelo sociosanitario a nivel comunitario.



### Limitaciones de la intervención sociosanitaria:

- Puede ser costoso si se utiliza únicamente en ciertos casos.
- Requiere la intervención de diferentes administraciones y entidades no acostumbradas a trabajar entre ellas.
- Requiere una intervención a nivel estratégico, integrado en las grandes políticas públicas, con cambios profundos a veces difícil de llevar a cabo en las grandes administraciones.

La salud sostenible. El modelo sociosanitario de salud sostenible que aquí se describe facilita la combinación sinérgica de la salud con modelos de intervención inter-sectorial centrados en la comunidad de áreas como las seguridad ciudadana o la justicia. Entendemos la salud sostenible como un proceso de superación de conflictos entre ciudadanos y su entorno social a través de la integración de la diversidad de entornos sociales de la comunidad diversa desde un aprovechamiento de los recursos comunitarios y el capital social de salud. Todo ello con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la comunidad y de la ecología humana.

Principios:

A. De la Salud Comunitaria a la integración de entornos:

- La salud no es un fin, es un medio.
- La salud humana es un proceso intrínsecamente (aunque no solamente) social.
- La integración consiste en optimizar la relación entre participación y respeto por los límites de individuos, grupos, colectivos, y comunidades..
- Los entornos son tanto físicos como sociales, tanto inmediatos como lejanos.
- Cada persona es única en cuanto a la combinación de entornos en los que vive, su “habitat” personal, y en cuanto a sus estilos de manejo de esta combinación de entornos.
- El sistema de manejo y coordinación de entornos puede llevar a diferentes niveles de conflictos o integraciones entre entornos.

B. De la Integración de entornos a la salud:

- El ser humano, gracias a su sistema fisiológico y psicológico, adapta y se adapta a la combinación de una diversidad de entornos que es su particular hábitat.
- El nivel o capacidad de participación, coordinación e integración de entornos se va a reflejar en el nivel de coordinación psicofisiológica.
- Conflictos entre entornos se reflejarán en conflictos fisiológicos, que a su vez derivarán a problemas de salud.
- Cada persona y comunidad es única en la rica combinación de características y elementos que comparte con la diversidad de entornos sociales de pertenencia, referencia, o de relacionamiento, que constituyen su habitat específico y de la forma en que consigue conciliar e integrar estas características y entornos. Estos son sus propios recursos y fuentes de salud y de integración social.
- La promoción de la salud desde estrategias de superación de problemas y conflictos entre entornos sociales a través de compartirlos e integrarlos social e individualmente es un recurso para la mejora de la seguridad, la convivencia, y el desarrollo comunitario.



#### CONCEPTOS CLAVE DEL MODELO DE SALUD SOSTENIBLE

- La estructura afectiva es el patrimonio comunitario no tangible que más perdura a través de las generaciones (+ adaptativo)
- El sistema afectivo-territorial refleja un gran valor de integración entre persona, comunidad, y sus entornos
- El estudio y dinamización de la integración afectiva - comunitaria es una fuente de salud para una desarrollo sostenible hacia mejores niveles de calidad de vida de la comunidad y sus miembros.
- La salud comunitaria como eje integrador de entornos.

### 5.2.11. El agente sociolaboral y de economía comunitaria

Los factores económicos y laborales se suelen situar como los primeros entre las causas y estresores que hacen que una persona delinca. La capacidad de una persona por insertarse laboralmente o progresar económicamente tiene mucho que ver con las posibilidades de su contexto social por ofrecer oportunidades laborales o económicas. En este sentido, el economista comunitario o/y agente sociolaboral del barrio deben de estudiar a fondo las necesidades, problemas, recursos, fortalezas, y oportunidades de los servicios y empresas en el barrio. Algunas de las características que debe de estudiar a fondo más relacionadas con la prevención y promoción de la seguridad ciudadana son:

- Las dificultades del barrio y de cada uno de los grupos que lo componen y en sus valores.
- Estos valores también tienen mucho que ver con los conocimientos, habilidades, y competencias de los miembros de la comunidad, el capital social para su desarrollo económico.
- Las limitaciones de comunicación interna y externa del barrio sobre sus valores y posibilidades de desarrollo económico, o sobre su imagen atractiva o negativa hacia la inversión económica y de recurso humano.
- El tejido y redes sociales de colaboración actual y potencial económica, especialmente entre servicios y comercios de proximidad. Deberemos de prestar atención a las limitaciones y valores de estos servicios y comercios. Es importante analizar cómo inferir de ellos potenciales cadenas verticales productivas de valor, y agrupamientos horizontales en cooperativas o asociaciones de empresas.
- Las dificultades en conocimientos sobre economía y empleo de los miembros de la comunidad.

La red social interpersonal será muy importante para insertar laboralmente aquellos individuos y grupos con más riesgo de comisión de infracción, o de exclusión, marginación, o segregación social. El economista comunitario deberá de generar y actualizar permanentemente mapas de la economía de la comunidad local, detallando nodos y relación entre ellos en redes dinámicas. Así podrá diagnosticar y planificar cuáles son las relaciones más significativas y prioritarias, cuáles son las que necesitan ser fortalecidas y con cuáles podemos contar para potenciar toda la red y la comunidad en su desarrollo socioeconómico. El fortalecimiento de las redes y cadenas potenciales de generación y adición de valores debe de ir a la par con acciones de creación de empleo y de economía emprendedora. Para ello, el economista comunitario y agente de empleo podrá utilizar técnicas grupales de creatividad e innovación para la generación de ideas de proyectos inter- e intra-emprendedores entre pequeñas, medianas, y grandes empresas. El agente económico también deberá de asesorar sobre la viabilidad y adecuación de estos proyectos.

Es fundamental que el agente socioeconómico trabaje en equipo con el resto de los agentes comunitarios, y en particular con el policía, urbanista, educador, y psicólogo comunitario. La imbricación y alineación de las estrategias de desarrollo económico debe

de realizarse con las propias del resto de las áreas sectoriales y con las estrategias generales del barrio y de toda la ciudad.

Algunos ámbitos a trabajar a nivel sociolaboral son:

- Análisis del mercado laboral del entorno:
- Estudio sobre qué ámbitos del mercado laboral del entorno geográfico albergan más potenciales de trabajo.
- Análisis de nuevos yacimientos de empleo y posibilidades para proyectos emprendedores.
- Creación y actualización de bolsa de trabajo.
- Orientación sociolaboral:
  - Información sobre ofertas de trabajos
  - Asesoramiento en la planificación de la carrera profesional
  - Estudio e intervención personalizada sobre las limitaciones y oportunidades psicosociales (aptitudes laborales, actitudes, personalidad, experiencia) para la integración sociolaboral del desempleado de larga duración o primer empleo.
- Formación al empleo:
  - Creación e impartición de talleres y seminarios en búsqueda de empleo.
  - Gestión de cursos de formación en oficios con salidas profesionales.
  - Gestión de cursos de formación continua.
  - Talleres para emprendedores. Fomento de la creatividad e innovación a través de técnicas y dinámicas grupales.
- Búsqueda de fondos y subvenciones para programas de integración sociolaboral.
- Búsqueda de incentivos para la creación de empleo en empresas, especialmente con colectivos desfavorecidos (mujeres, jóvenes, discapacitados, inmigrantes).
- Promoción del autoempleo y de cooperativas.
- Promoción de la cooperación entre PYMES para la integración sociolaboral, el empleo, la innovación, y el desarrollo empresarial.

Como principal limitación del trabajo de orientación sociolaboral comunitaria encontramos que las personas sin empleo o en situación precaria en la mayoría de las veces no es debido únicamente a las habilidades, recursos o actitudes de la persona o de la comunidad donde se encuentra. Hay factores del mercado de trabajo más amplio igual o más importantes que son más difíciles de abordar desde nuestra limitada capacidad de intervención. Cuando las empresas del entorno no pueden integrar al desempleado, se tiende a orientarle hacia el autoempleo o creación de empresa. La intervención personalizada puede caer en el error de trasladar la culpa o responsabilidad a la persona, profundizando la frustración, angustia y sensación de incapacidad. Un problema adicional viene de que si una persona está sin empleo, no tiene recursos para comenzar una empresa, por lo que las posibilidades de éxito son bajas. En muchos casos de altas tasas de desempleo, el problema no es únicamente

económico o de falta de empleo. Hay otros factores que hay que abordar (como la desarticularización y fragmentación social, la falta de infraestructuras, la falta de atractivos en la zona geográfica o de sus estilos de vida para los jóvenes...). Bradshaw (2007) distingue 5 grupos de teorías sobre las causas de la pobreza, y señala la importancia de trabajar con estrategias anti-pobreza de desarrollo comunitario que las aborde en la práctica de forma efectiva:

1. Las causas individuales (falta de competencias, desmotivación, decisiones erradas, pereza) se pueden abordar evitando individualizar la pobreza, y acercando asistencia y redes de seguridad;
2. Causas culturales (subculturas que adoptan valores no productivos y contrarios al logro) se pueden abordar con esfuerzos adicionales con estos grupos en la escuela, con liderazgos positivos dentro de estos colectivos, y con desarrollos comunitarios con recursos;
3. Causas de estructura política-económica (barreras sistemáticas que no permiten el acceso de los pobres a lograr recursos), se pueden abordar con el apoyo o creación de organizaciones sociales que defiendan y ganen posiciones políticas para lograr el cambio;
4. Causas geográficas (las ventajas y desventajas económicas se concentran en áreas separadas) se pueden abordar con estrategias territoriales de redistribución, desegregación, y concentración geográfica de las acciones de desarrollo en comunidades con más necesidades;
5. Causas cumulativas y cíclicas (espirales de factores de pobreza que se retroalimentan, como problemas de ingresos, de vivienda, educativos, de reducción de la auto-confianza, auto-estima y autoeficacia, profecía auto-cumplida, indefensión aprendida...) se pueden abordar rompiendo las relaciones entre factores de las espirales de pobreza con espirales de logro y de percepción de autoeficacia.

### **5.2.12. Agentes de servicios sociales**

*“Las relaciones vecinales permiten el control cotidiano de los residentes del edificio, el apoyo inmediato en situaciones de urgencia, el intercambio de favores y tareas, el acompañamiento, la charla, así como modelos significativos de comportamiento e imitación. Todo de forma cercana y accesible. Por otra parte supone una forma de relación incorporada en la memoria histórica de las personas mayores. Comentarios como, “mi vecina era como de la familia o mas...” se escuchan con bastante frecuencia”. Marina Urrutia, Trabajadora Social del Ayuntamiento de Madrid*

*“Somos un recurso creado por la ciudadanía” Alfredo Fernández García, trabajador social-comunitario del Centro Comunitario del Distrito Centro de Madrid.*

Los servicios sociales en la mayoría de los países han cubierto muchos de los huecos de las labores comunitarias que deja el resto de las áreas sectoriales que aquí ya hemos descrito no abordan adecuadamente. En cambio, la mayoría de las veces los servicios sociales no están definidos para cumplir funciones de intervención comunitaria, en su sentido

pleno. Más bien están definidos para un trabajo más individualizado, de despacho, y bajo demanda del ciudadano con necesidades de recursos públicos. El agente de servicios sociales (mayoritariamente trabajadores sociales) se encargará sobre todo de gestionar estos recursos y realizar pequeños proyectos en su centro para la integración social de estas personas. Pero muchas veces los gestores y agentes de los servicios sociales ven que no es suficiente y que hay que salir y trabajar sobre el terreno. Así, los servicios sociales realizan labores de trabajo con grupos o colectivos en su entorno natural, pero más bien como una adición al trabajo de despacho, y de forma muy voluntaria por parte de los responsables y de los agentes de los servicios sociales. Esto supone grandes limitaciones en eficacia y eficiencia. Por un lado, estos servicios comunitarios no están bien planificados para llegar a la comunidad en su totalidad, y sobre todo para llegar a aquellos con menos recursos personales para acceder a los servicios y recursos formales, o aquellos más invisibilizados, que son justamente los que más necesitan de estos servicios. Por otro lado, en general estos servicios realizan un trabajo de proximidad pero no realmente comunitario, ya que siguen concentrándose en individuos y grupos específicos. Finalmente, este tipo de servicio a demanda vuelve a caer en las limitaciones de otras áreas, al suponer una intervención reactiva, bajo demanda cuando ya el problema se ha desarrollado, desde un concepto asistencialista, poco proactivo y preventivo.

Se hace necesario trabajar de otra manera, en la que el resto de las áreas sectoriales (salud, educación, seguridad ciudadana, medio ambiente, economía, urbanismo, justicia...) deben de cumplir su papel y también estar presentes en su función de servicio al ciudadano en su contexto social. Si esto es así, en primer lugar hay que redefinir el papel de los servicios sociales, área que en muchos lugares acaba haciendo de “cajón de sastre” o “escoba” que recoge todo lo que el resto de las áreas no hacen. Pero si el resto de las áreas realiza su función, y además existe un área de atención general o “primaria” comunitaria, debemos de definir el encaje de los servicios sociales. En este dilema, los servicios sociales pueden asumir un papel principal y central, recogiendo ese papel de gestión comunitaria generalista o “primario”. Si así fuese, los servicios sociales significarían eso, la “ventana única” primaria comunitaria e individual de gestión y derivación a todos los servicios sociales de las administraciones públicas. En cambio, en la mayoría de los casos los servicios sociales no se encuentran en la situación o con la definición que les permite asumir tal papel. El papel de los servicios sociales entonces se restringe se restringiría a la gestión de recursos para la integración social y para la prevención de la exclusión social. Así, sobre todo se encargan de gestionar los recursos de renta o las ayudas económicas para personas con necesidad y en otros ámbitos que no tocan el resto de las áreas. Así el agente comunitario de los servicios sociales podrá trabajar sobre el terreno con el resto de los agentes para poder decidir sobre la distribución de recursos públicos en la comunidad. El agente comunitario de servicios sociales desempeñará un trabajo clave en el vínculo entre el resto de los agentes sobre la provisión de recursos para los respectivos grupos y colectivos objetivo del trabajo de cada una de las áreas.

### 5.2.13. Los agentes de participación comunitaria

*“Entender la participación dentro de un marco global e integrado de planificación; no se trata de un requisito a cumplir, sino de un instrumento de intervención. Articular los medios para facilitar la participación efectiva y no-exclusivista, instrumentalizando mecanismos de participación individual que complementen la de aquellos ciudadanos que están organizados en estructuras asociativas. Derivado de esto, se trataría de poner en marcha un modelo basado en la proximidad y la accesibilidad, que proporcione protagonismo al ciudadano.” Ana López Valero, trabajadora del área urbanística del Ayuntamiento de Madrid.*

*“Los ciudadanos tienen papel clave en la seguridad ciudadana, reconociendo así mismo que ciertas tareas sólo pueden ser efectuadas por servicios profesionales. (...) Las autoridades públicas no harán dejación de su responsabilidad en materia de seguridad ciudadana en aquellos ámbitos que pueden ser resueltos por los ciudadanos por sí mismos, pero al mismo tiempo no preservarán la dependencia ciudadana hacia los servicios de seguridad. Ciudadanos, agentes sociales, e instituciones liderarán entre todos el establecimiento de redes de apoyo mutuo, y de grupos de colaboración hacia una gobernanza del territorio de todos, entre todos, y para todos” (extracto de las Directrices Internacionales de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, definidas a través del proceso de Conferencia Internacional de Seguridad Ciudadana, publicadas en Gandarillas, 2011).*

*“The public has key roles in public safety, recognizing that some tasks should be performed by professionals. (...) Public authorities should not neglect their responsibilities in public safety issues that may be addressed by people themselves; however, neither should they encourage people’s undue dependence on safety services. Social agents, members of the public, and institutions should share leadership in establishing mutual support networks and collaborative groups working towards common governance for all.” (extracto de las Directrices Internacionales de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, definidas a través del proceso de Conferencia Internacional de Seguridad Ciudadana, publicadas en Gandarillas, 2011).*

Si la participación ciudadana es un campo de creciente interés por parte de los gestores públicos, las posibilidades y oportunidades que nos ofrece la participación ciudadana desde un enfoque de diversidad social se multiplican en todas las áreas. En cambio, existen muchas concepciones erróneas de los administradores públicos que hacen que naufraguen muchas iniciativas bien intencionadas de participación ciudadana. Para empezar, la participación comunitaria no es simplemente una cuestión de “dejar las puertas abiertas”. Es muy común entre gestores públicos entender que son muy participativos porque tienen la puerta abierta para todo ciudadano que se lo pida y les informa en lo que le pidan. En cambio esto supone una gran cantidad de limitaciones si lo que de verdad queremos y necesitamos es la implicación y participación ciudadana. La participación no es fácil, y requiere una gestión que incluya técnicas y programas de participación. Todos los agentes comunitarios arriba descritos deben de contar con una formación y

orientación sobre la gestión de la participación ciudadana. Por ello, será útil contar con un agente comunitario de participación ciudadana, que trabaje de forma transversal pero también directa e integralmente con los equipos intersectoriales potenciando los procesos y órganos de participación ciudadana hacia una gobernanza comunitaria que logre los objetivos de la comunidad. El fin último del agente de participación ciudadana es facilitar un diálogo continuo entre la administración pública y los ciudadanos para mejorar la confianza mutua y la reflexión conjunta sobre las responsabilidades de cada parte en la calidad de vida de la comunidad. Debe así mismo facilitar la implicación de todos los ciudadanos en estas responsabilidades y funciones para el bienestar social del barrio, distrito, y municipio, permitiendo adaptar la diversidad de capacidades y recursos personales cada uno, y procurando llegar especialmente a aquellos que lo tienen más difícil de participar, desde enfoques de inclusividad de los más invisibles y vulnerables.

En el ámbito de la seguridad ciudadana, el agente de participación comunitaria puede potenciarla a través de varios niveles:

- La participación de grupos de vecinos voluntarios (en la información y análisis de los problemas y de las posibles soluciones de seguridad ciudadana y convivencia en el barrio).
- Los voluntarios asignados para la colaboración en ámbitos de prevención y promoción de la seguridad ciudadana.
- La participación de toda la comunidad local. Para ello se requiere la formación de órganos en los que puedan participar todos los vecinos y usuarios de espacios públicos a nivel micro (plazas y calles), meso (barrio) y macro (distrito y ciudad), estableciendo los mecanismos de representatividad en las escalas más amplias.

La participación ciudadana en seguridad ciudadana es más delicada que en otros ámbitos, y por ello tanto la educación para una cultura de seguridad y justicia como los mecanismos multinivel de evaluación de esta participación deben de ser elementos centrales de la gestión de la participación, para ajustar el papel de la participación ciudadana en su lugar y evitar situaciones de abuso o de extralimitación de las funciones del participante (Golstein, 1990).

***Ley de Atención Inversa y Efecto Mateo:***

Bases de la participación ciudadana en los servicios públicos de respuesta “a demanda”

La mayoría de los servicios al ciudadano parten del supuesto de que un ciudadano que necesite de un servicio lo demandará de forma activa. También parten del principio de que el ciudadano debe de participar con las administraciones públicas al menos tomando la iniciativa de demandar y acudir a los lugares donde se ofrecen esos servicios. En cambio son numerosos los estudios que indican que son justamente los que más necesitan esos servicios los que tienden a usarlos menos. Dos efectos bien estudiados lo ilustran: la Ley de atención inversa y el efecto Mateo.

La Ley de Atención Inversa fue formulada por Tudor Hart (1971) en el ámbito sanitario, y postula que la disponibilidad de una buena atención sanitaria es inversamente proporcional a las necesidades de la población. Esto básicamente es debido a que aquellos colectivos que más necesitan de los servicios sanitarios son los que cuentan con menos recursos personales (económicos, psicológicos, de habilidades y capacidades, de información, infraestructuras, sociales, físicos, ...), ya que los problemas no suelen ser de un solo tipo o área sectorial, sino que son polifacéticos. El surgimiento de un problema suele ser el resultado de la confluencia de otros muchos problemas.

El efecto Mateo se elaboró en el campo de la sociología, y explica cómo aquellos que consiguen un acceso a los recursos tenderán a tener más probabilidad de acceso a más recursos en detrimento de aquellos que no acceden a esos recursos. Esto es debido a que el acceso a un recurso permite a la persona tener más capacidad y conocimiento para conseguir más recursos. Eso supone la existencia de grupos que reciben recursos duplicados o multiplicados, y bolsas de ciudadanos con grandes necesidades que están invisibilizados ante las administraciones públicas. En nuestro estudio observamos el efecto Mateo en muchos servicios de proximidad cuando están muy sectorializados o departamentalizados, trabajan bajo respuesta y demanda (y no bajo planificación proactiva), y no existe un buen intercambio de información entre ellas.

Estos fenómenos pueden estar más presentes en problemas en los que su naturaleza hace que los ciudadanos se encuentren con más obstáculos o dificultades psicológicas o sociales para acceder a los recursos. Un caso especial es el de seguridad ciudadana. Las personas que entran en espirales de victimización no solo tendrán miedos por denunciar y buscar ayuda. También elaborarán procesos psicológicos (como la indefensión aprendida o el síndrome de Estocolmo) que les aislarán, invisibilizarán y dificultarán progresivamente la búsqueda de ayuda y demanda activa de recursos.

Estos ejemplos nos muestran la gran necesidad de una gestión proactiva de participación ciudadana desde criterios de inclusividad (que garantice que llegamos a todos aquellos ciudadanos con mayor riesgo, vulnerabilidad, indefensión, e invisibilidad) y extensividad (que todos se sientan invitados y puedan participar).

### **Análisis participativo de la comunidad diversa como unidad de participación.**

La gestión de la participación debe de partir de las unidades territoriales que decidamos como tales. En nuestro caso podemos entender la comunidad diversa como unidad territorial de trabajo. La gestión de la participación tiene como fin la integración de los elementos y factores socioespaciales que constituyen la comunidad como medio para lograr sus objetivos. Debe de empezar con el estudio, diagnóstico completo de las relaciones entre factores, elementos y características que dificultan o permiten la participación comunitaria tanto formal (con las entidades formalmente establecidas) como informal (entre los propios ciudadanos fuera del marco de entidades formales). El análisis, selección e intervención sobre las redes de relaciones clave entre estos elementos y factores sociales debe de basarse en criterios de significatividad y relevancia, de vulnerabilidad, debilidad, riesgo, fractura, segregación, y conflicto, pero también de potenciales de fortaleza comunitaria. El agente deberá de usar para ello procedimientos de investigación participativa con fuentes bibliográficas, cuantitativas, y cualitativas. Los métodos de investigación – acción participativa buscan transmitir las herramientas de la investigación social para potenciar la participación de la comunidad en el conocimiento y análisis colectivos de sus necesidades y problemas reales y en los propios recursos para abordarlas. La investigación participativa por ello se considera una táctica en sí misma dentro de los procesos de gestión de la participación ciudadana. Los métodos participativos de investigación buscan generar la información y el conocimiento de forma colectiva y deliberativa a través de técnicas grupales de reflexión conjunta y de creatividad (para técnicas, ver VV.AA., 2009; Montañés, 2009). Estos métodos de investigación nos permitirán delinejar mapas con redes sociales y “sociogramas” (estructuras sociales de los elementos más significativos de la comunidad). También nos ayudarán a definir participativamente los métodos, procesos y órganos de participación a implantar en la comunidad diversa. Posibles órganos de participación están descritos en la siguiente sección de este libro sobre estructuras generales de coordinación y gobernanza comunitaria. Tendremos órganos generales de participación y comisiones específicas, entre ellas la de seguridad ciudadana y convivencia. Necesitaremos constituir también comisiones y plataformas de gestión, de auditoría, y de evaluación participativa de los propios órganos, integrando los diferentes colectivos sociales para potenciar la comunidad en su globalidad desde la participación de todos y cada uno de sus miembros. También constituiremos procedimientos de colaboración con los mecanismos de coordinación entre servicios intersectoriales e interinstitucionales para una óptima gobernanza comunitaria (ver más abajo).

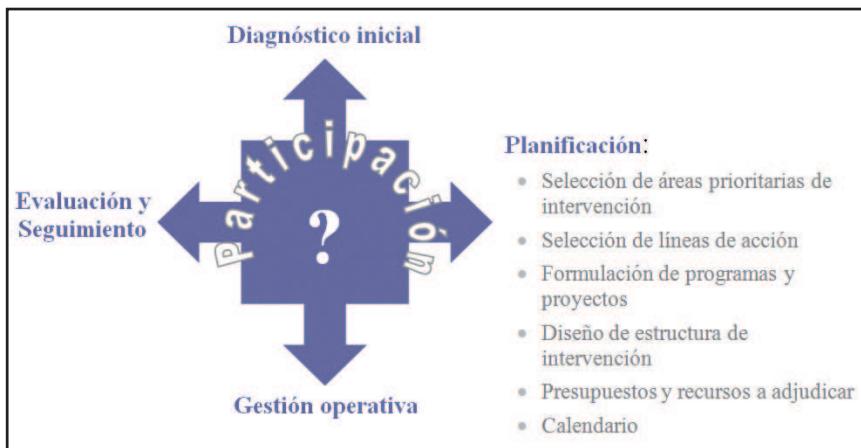
**Tipos y niveles de participación.** Otra limitación habitual de la participación ciudadana es que se entiende desde un enfoque simplemente cuantitativo. De lo que se trata es de que haya “muchísima participación”. No se analiza el nivel, calidad, o ámbito de participación, dentro de un proceso de desarrollo de un plan, programa o proyecto social (ver **Gráfico 4.2.13**), o del sistema general de funcionamiento habitual de los servicios al ciudadano. Es necesario plantearse dónde y cómo queremos la participación, si en la investigación o diagnóstico inicial, en la planificación y diseño de intervención social,

en la cogestión de esa intervención, en la evaluación y seguimiento, o en todas las fases. También debemos de distinguir entre niveles de intensidad de participación. Podemos distinguir los siguientes niveles de participación ciudadana (de menos a más):

1. Información (la comunidad es informada e informa).
2. Consulta (se consulta a la comunidad sobre diferentes decisiones).
3. Participación no vinculante en los procesos de toma de decisión.
4. Participación vinculante en las decisiones.
5. Participación en la cogestión de la intervención.
6. Autogestión y ejecución del programa social por sí misma.

Los tipos y niveles de participación a incluir a la hora de programar nuestra gestión de la participación dependerá en parte de si podemos responder a las expectativas que pueda crear esa participación y de si tenemos la capacidad y competencia necesaria para saber gestionarla. A la hora de gestionar la participación ciudadana existen pros, pero también existen contras, la mayoría de las veces relacionados con la gestión insuficiente o inadecuada (ver **Tabla 5.2.13**). La activación de la participación ciudadana puede ser contraproducente si no se hace bien.

**Gráfico 5.2.13.** Posibles tipos de participación ciudadana en relación al ciclo de planificación social.



**Tabla 5.2.13.** Distintas visiones sobre pros y contras de la participación ciudadana frente a la no participación ciudadana

	PARTICIPACIÓN	NO PARTICIPACIÓN
VENTAJAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimación</li> <li>• Implicación</li> <li>• Motivación</li> <li>• Recursos (conocimientos)</li> <li>• Información, comunicación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisiones más rápidas y sencillas</li> <li>• Menos riesgos de conflicto</li> <li>• Información más controlada</li> </ul>
INCONVENIENTES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos más complejos y lentos. Mayor esfuerzo.</li> <li>• Riesgo de no cumplir con expectativas creadas y de frustración social.</li> <li>• Riesgos de quemar voluntades, potenciales, y recursos.</li> <li>• Riesgos de manipulación de la participación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor riesgo a decisiones equivocadas</li> <li>• Mayores dificultades de que los destinatarios del proyecto se impliquen en él.</li> <li>• Menor eficacia, impacto, y éxito a medio y largo plazo, al no “calar” el proyecto entre la población.</li> </ul>

**180º en la gestión de la participación.** Desde el enfoque dinámico y proactivo que estamos utilizando a lo largo de nuestro manual, entendemos que para poder aprovechar todos los pros y poder superar los contras o inconvenientes de la participación, es necesario dar un giro de 180º al concepto y a los métodos tradicionales de participación. En este sentido, podremos definir las estrategias de planificación y gestión de la participación comunitaria en ámbitos como la seguridad ciudadana incluyendo los siguientes elementos: Principios y valores, Participantes, Metas, Elementos y Métodos.

**A. Principios y valores.** Si entendemos que la seguridad ciudadana es parte y componente de una comunidad, al igual que su diversidad social, y si entendemos que los primeros perjudicados o beneficiados por la inseguridad o seguridad es la misma comunidad diversa, tendremos que partir de la propia gente del lugar. Asimismo, si entendemos por seguridad ciudadana la satisfacción de una necesidad que mejora el bienestar y calidad de vida de una comunidad y de un entorno, no se tratará simplemente de que participe, sino de que la seguridad ciudadana se centre, y desemboque en ella. Entenderemos como principio la participación como un “valor que revaloriza valores” de la comunidad.

**B. Participantes.** El esfuerzo en la participación debe de basarse en criterios tanto cuantitativos como cualitativos. Seremos mucho más eficaces y eficientes si diferenciamos grupos en base a niveles de participación, seleccionando bien en quienes nos vamos a centrar

para formar grupos principales a los que “enganchar” para que a su vez “enganchen” la resto y “tiren del carro”. Debemos definir la cantidad y calidad de participación en todos los niveles de desarrollo de las diferentes actuaciones (niveles informativos, consultivos, planificadores, gestores operativos, evaluativos...). No solo a nivel de diagnóstico y toma de decisión. También la gestión y actuación directa en el cuidado y la responsabilidad ciudadana se deben de promover. De hecho, el concepto de custodia urbana pretende ir más allá que la mera observación, e impulsar procesos de cuidado y promoción proactiva del comportamiento cívico y la convivencia en los espacios públicos.

**C. Las metas.** Las metas serán diferentes para cada caso y parten de cada necesidad, recurso y aspiraciones. Pero realmente lo importante de tener metas colectivas es poder contar con un camino que recorrer, que es el proceso de participación. El proceso es lo que más cuenta, y es un fin en sí mismo en las metodologías participativas. El proceso de participación deberá buscar contribuir a que el fortalecimiento de la cohesión social se retroalimente con el enriquecimiento de una mejora en la auto-eficacia comunitaria, la autoestima colectiva y de su identidad, de creencia en las propias comunidades y en su futuro.

**D. Los elementos.** Los grandes recursos de participación ciudadana son el capital social que supone la riqueza de conocimientos locales de la diversidad social. Diversidad de conocimientos sobre el lugar, sobre cómo trabajar en él y poner en valor sus cualidades, sobre sus creencias, saberes, sobre tradiciones, costumbres populares, sobre aspectos culturales no tangibles, relacionados con actividades productivas y no productivas, sobre los afectos y emociones sobre el lugar, sobre los tipos de relación de apoyo social, colaboración, convivencia, y sobre cómo satisfacer sus necesidades. Es importante tener en cuenta los símbolos colectivos, emblemas con fuerte carga emocional y que tengan funciones unificadoras, dinamizadoras y revalorizadoras.

**E. El método.** La participación bien aprovechada puede ser una línea estratégica transversal que integre métodos y objetivos, investigación e intervención. Para ello es importante que el método de participación sea:

- Adaptado al caso y a los objetivos.
- Colectivo, interactivo.
- Con objetivos y logros visibles a corto, medio y largo plazo.
- Buscando estrategias sinérgicas de desarrollo territorial basados en la creatividad colectiva como medio para aumentar el capital social.
- Identificador y fortalecedor de cadenas de valores de seguridad, convivencia, integración, y desarrollo social, e identificadores del lugar, conformando puntos de conexión que favorezcan redes y tejidos sociales basados en la diversidad y riqueza de los recursos y en su integración con la diversidad social y cultural.
- Los métodos de gestión de la participación deben de tener una cualidad de retroalimentación auto-sinérgica. Los procesos de participación deben de reforzar y animar a la participación en sí mismos.

Por regla general, a la hora de gestionar el trabajo voluntario, los agentes sociales deben de analizar bien cuáles son las motivaciones de participación de cada persona, ya que existirá una diversidad de ellas (por ejemplo, valores de ayuda, interés por el colectivo a ayudar, mejorar su conocimiento, su autoestima, o el crecimiento personal). También se debe de tener en cuenta que las motivaciones van cambiando a lo largo del proceso. Por lo común es habitual encontrar que con el tiempo se pasa de motivaciones heterocentradadas (como los valores de apoyo) a las autocentradadas (mejorar el conocimiento o las redes sociales de ayuda). Si no nos adaptamos a los tipos y cambios en los motivos de un trabajo voluntario de ingreso y permanencia, posiblemente veremos cómo vamos perdiendo individuos y grupos en la participación (López-Cabanas y Chacón, 1999b).

En el siguiente capítulo se continúa describiendo y profundizando en métodos, estructuras, y órganos de trabajo de participación ciudadana en ámbitos más amplios como la organización y gobernanza comunitaria.

## **6. Sistema general de coordinación intersectorial y gobernanza**

Ya hemos visto la fundamental relevancia que tienen los sistemas de trabajo conjunto y la coordinación entre áreas y entre instituciones para una seguridad ciudadana integral y centrada en la sociedad diversa. También, hemos descrito cómo las limitaciones de la mayoría de los servicios de seguridad ciudadana son las mismas que el resto de los servicios, áreas y entidades, y tienen que ver con las grandes dificultades de un trabajo conjunto centrado en el contexto del ciudadano. Aquí vamos a abordar esas limitaciones comunes a todo tipo de servicio al ciudadano y posibles soluciones.

### **Retos y cambios inter-organizacionales en nuestras comunidades diversas**

Los rápidos cambios sociales en la mayoría de países y ciudades del mundo están trayendo problemas comunes relacionados con los modelos de gestión tradicional y de organización en los servicios públicos y privados de atención al ciudadano cada vez de una forma más evidente. Cada vez más expertos sociales, agentes y ciudadanos están discutiendo la dirección que deben tomar estos cambios, subrayando la necesidad de avanzar en enfoques comunitarios sobre el terreno. Los nuevos modelos tienen que perseguir la seria colaboración de todos los servicios y la participación de la comunidad, incluyendo la riqueza y complejidad de su diversidad. Sin embargo diferentes sectores de servicios comunitarios (seguridad, salud, educación, urbanismo, medio ambiente, cultura, economía y empleo...) continúan planificando sus acciones y ejecutando sus iniciativas por ellos mismos, en “silos” o compartimentos estancos. Los servicios frecuentemente alcanzan aquellos grupos de usuarios que tienen mejor acceso a ellos o a aquellos que muestran problemas específicos estrechamente identificados dentro de un área de servicios. Como resultado, a menudo son los individuos y grupos menos necesitados los que reciben múltiples servicios en su zona. Sin embargo muchos problemas son multifacéticos, especialmente los más serios. La mayoría de los individuos y grupos más necesitados permanecen invisibles o sus problemas son solamente abordados parcialmente. Al final, los problemas caen entre las grietas del sistema.

En términos generales los recursos fallan cuando se trata de conseguir resultados efectivos, abordando muchas veces síntomas aislados y superficiales, respondiendo sobre ellos de forma reactiva y estrecha, ante lo que suponen problemas complejos que pueden ser prevenidos de una forma más integral. Los servicios acaban mostrando una baja eficiencia, insatisfacción ciudadana, y una alta frustración de usuarios y trabajadores. Todo esto lleva a una gran necesidad de avanzar en metodologías proactivas y preventivas, centradas en la inclusión de todos los miembros de la diversidad comunidad social, con motivo de mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios.

Los cambios rápidos en la mayoría de las sociedades también aportan nuevas oportunidades a la diversidad social, así como nuevos retos y riesgos. Estos cambios desembocan

en un vínculo positivo entre la tecnología y la conectividad social y de este modo tenemos ciudadanos más informados. Pero también puede haber algunos inconvenientes si los avances no llegan de la misma forma a todos los colectivos sociales. Algunas personas no son capaces de disfrutar de los beneficios de las nuevas tecnologías por falta de recursos personales o económicos. Esto puede suponer un impacto negativo de la tecnología en el desarrollo y la comunicación entre la población por aumentar las brechas, colectivos desconectados, y desigualdad social, conllevando una mayor exclusión y aumento en el riesgo de escenarios de inequidad e inseguridad ciudadana.

Necesitamos nuevos y modelos más inclusivos de gobernanza que reconozca la diversidad de las personas y sus problemas, captando la complejidad del proceso local, regional y nacional y eso nos permita incorporar todas las aportaciones y capacidades de la diversidad juntas. Esto es supone cada vez más una inquietud global así como local y de esta manera cada vez hay más estudios locales e internacionales sobre nuevos modelos de gobierno para afrontar estos problemas.

La necesidad por un acercamiento basado en la diversidad está cada vez más presente en los servicios públicos, en parte debido a una sociedad cada vez más compleja, abierta, global, cambiante e interconectada, pero también por el aumento de la demanda de los ciudadanos de ser reconocidos en sus necesidades y singularidades diferenciales, para poder tener verdadero acceso a los mismos derechos que otras personas. Los ciudadanos demandan que las instituciones estén más presentes en los contextos sociales y entiendan mejor sus necesidades específicas, proporcionando respuestas efectivas adaptadas a sus circunstancias, haciendo un mejor uso de la diversidad de recursos. La gente, con un acceso más fácil a la información, encuentra los servicios actuales insuficientes, fríos y distantes de su realidad, la mayoría reactivos y solamente respondiendo cuando un problema ha ocurrido. Los servicios tradicionales de seguridad ciudadana son un ejemplo de esto último. Hay un aumento en la demanda de la gente sobre servicios locales más preventivos y proactivos centrados en las raíces de los problemas y ligados a otros servicios y recursos. Las instituciones y agentes públicos son cada vez más conscientes de la necesidad de adaptar sus servicios a los individuos de una forma más diferencial, para entender mejor sus diferentes necesidades, mientras que al mismo tiempo saber aprovechar mejor los recursos formales e informales de la comunidad y hacerlas más útiles.

La diversidad en el trabajo es también un tema de elevado interés, abordando la diversidad de recursos, habilidades, conocimientos, y retos de los profesionales que deben de trabajar juntos. A menudo la suma conjunta del trabajo de agentes sociales se dificulta por una incapacidad de aprovechar esta diversidad en competencias, diferentes visiones, roles, conocimientos, identidades corporativas e incluso género, edad y tradición cultural. No podemos esperar que los agentes sociales aborden los retos de una sociedad diversa si dentro de su trabajo no son capaces de abordar sus diferencias, superar sus discriminaciones y prejuicios y aprovechar sus diferentes contribuciones de una manera adecuada.

Desde una escala más internacional, estamos en medio del debate sobre la gran necesidad de desarrollar métodos de colaboración dentro de las diferentes agencias de servicios

públicos y de las comunidades locales. La necesidad de coordinar agencias locales, regionales, nacionales e internacionales en sociedades cada vez más complejas, abiertas, interconectadas y móviles es también una materia de preocupación entre expertos y profesionales. Del mismo modo es fundamental que en este Mundo cada vez más global las ciudades y países tengan un criterio más consensuado sobre las reglas, leyes, y derechos dentro del contexto de integración y convivencia de una sociedad diversa.

La sociedad diversa es un valor universal que nos proporciona una oportunidad de intercambiar experiencias, llegar a mejores entendimientos y establecer colaboraciones locales e internacionales a través de criterios comunes y modelos de gobierno basado en los derechos humanos, democracia y unas leyes para todos y cada uno de los ciudadanos.

### **Punto de partida: Los límites de los modelos tradicionales del servicio público desde el punto de vista de los nuevos modelos de gobernanza**

Las limitaciones en el modo en el que los servicios públicos son tradicionalmente gestionados y ofrecidos, han sido el objeto de un creciente análisis por parte de expertos desde diferentes campos desde hace por lo menos 30 años. Se centran principalmente en la estructura de estos servicios los cuales se ven excesivamente ramificados y especializados cuando alcanzan a las personas y comunidades. Los expertos se están dando cada vez más cuenta de la necesidad de subsanar servicios aislados, con un gran número de personas, grupos y comunidades necesitados de servicios integrados para abordar problemas polifacéticos. Algunas de las dificultades más señaladas del enfoque tradicional de gestión pública por diferentes autores proponiendo métodos alternativos (p.ej., Arenilla, 2001; Boston et al, 1996; Connelly, 2007; Cooper, Bryer, and Meek, 2006; Crawford, 1999; Denhardt y Denhardt, 2000; Garcia, 2007; Jung, 2010; Keast, Mandell, and Brown, 2006; Klijn, 2010; Martin 2010; Natera, 2004; O'Toole and Meir, 2010; Pollitt, 2005) son las siguientes:

1. Los servicios actúan en “silos” o compartimentos cerrados en los que sólo los ciudadanos con buenos recursos personales y habilidades tienen acceso, dejando a un lado aquellos individuos más necesitados y grupos con problemas complejos.
2. Como respuesta a nuevos problemas, los modelos antiguos burocráticos tienden a ramificar y multiplicar sus servicios aún más, intentando poner “parches” a los problemas. Al no ser suficientes estas soluciones porque solamente se centran en síntomas o problemas superficiales, se añaden nuevos parches o servicios a los anteriores, cada vez más segmentados y sectorializados, acabando al final más fragmentados, atomizados y distantes los unos de los otros.
3. La proliferación de pequeñas agencias cada vez más especializadas lleva a un diseminado y caótico cosmos o laberinto aislado de recursos y servicios de un determinado territorio, con limitaciones evidentes en eficacia cuando se trata de enfrentar problemas de una forma integrada. La creciente tendencia a la externalización de los servicios públicos a entidades privadas también puede suponer

una mayor opacidad (y menor transparencia) de estos servicios, una menor capacidad de rendición de cuentas y de toma de decisión públicas a nivel político y por ende un deterioro en la calidad democrática.

4. Estos problemas presentados en todos los servicios de sistemas de una comunidad los hacen muy rígidos y bajos en eficiencia y efectividad lo que es especialmente evidente cuando se trata con sociedades altamente complejas, plurales y cambiantes.

Nuestros estudios empíricos avalan estas dificultades de los modelos tradicionales (ver Gendarillas y Gómez, 2014). Nuestro estudio comparativo internacional incluyó visitas a organizaciones relacionadas con la seguridad ciudadana con buenas prácticas e innovaciones en diferentes ciudades y comunidades en 23 ciudades de países tales como: Estados Unidos, Brasil, Colombia, Venezuela, Portugal, Marruecos, Inglaterra, Países Bajos, Alemania Y España. Incluyeron procesos de organización y estructuras, especialmente desde los servicios de seguridad ciudadana, pero también incluyeron otros campos relacionados e instituciones de prevención y apoyo. Además se llevó a cabo un estudio bibliográfico sobre organigramas y procesos de organización de diferentes entidades alrededor del mundo. Encontramos una gran variedad de tipos de organización aunque todas las estructuras organizacionales y estudios estructurales podían ser divididos en dos grupos. Organización tradicional con servicios reactivos (todos aquellos sin específicas ni buenas prácticas) y organizaciones con servicios proactivos (todos aquellos con buenas y específicas prácticas). El 65% de organizaciones estudiadas podrían ser incluidas en el primer grupo de organizaciones tradicionales. El 35% podría ser incluido en el grupo de servicios proactivos, aunque muchos de ellos mantienen en un modelo mixto, con elementos de organizaciones tradicionales.

Organizaciones tradicionales con servicios reactivos muestran características comunes tales como:

1. Tipos funcionales clásicos de organigramas, ramificados cuando los servicios alcanzan al usuario o ciudadano.
2. Estas organizaciones proporcionan servicios una vez que aparecen problemas o necesidades para con el ciudadano.
3. Alta complejidad vertical y horizontal de la estructura organizacional.
4. Segmentación y fragmentación de servicios que son cada vez más especializados.
5. Ramificación en la base del territorio donde el servicio del ciudadano es alojado. Aparece una tendencia a externalizar las respuestas a problemas a los que no llega la alta ramificación. Esto conduce a una mayor ramificación, con entidades que cada vez más especializadas abordando problemática cada vez más sectoriales. Inclusive observamos una tendencia a extender la ramificación entre las entidades privadas, con subcontrataciones de servicios cada vez más estrechos y sectoriales. El problema así se ve multiplicado, acabando con complicadas estructuras público-privadas tipo racimo, altamente burocratizadas, por lo que el problema, lejos de solucionarse, se agrava.

6. Gran ambigüedad y conflicto de roles entre agentes y entidades.
7. Servicios resultantes:
  - Superposición, duplicidad y multiplicidad de tareas y servicios desde diferentes departamentos y agencias asignadas a usuarios identificados.
  - Importante y gran vacío territorial en los servicios, con grupos de ciudadanos con importantes necesidades excluidos de los mismos.
  - Carencia de trámites que garanticen la identificación de ciudadanos con necesidades de servicios.

La conclusión del estudio sobre los servicios reactivos tradicionales sobre las limitaciones de las administraciones tradicionales públicas hacen absolutamente necesario y particularmente oportuno organizar y racionalizar los servicios en base al criterio común entre las diferentes áreas, privadas e instituciones públicas y la participación comunitaria, permitiéndonos optimizar los recursos y mejorar los niveles de satisfacción pública.

### **Oportunidades para los paradigmas de la nueva seguridad ciudadana a la luz de la crisis global**

El debate de los expertos sobre los nuevos modelos de gestión y servicios públicos está en aumento en gran parte debido a nuevos contextos tales como:

- El crecimiento de la complejidad y del cambio social de nuestras ciudades, en términos tanto de diversidad como de tecnología. Las sociedades se están volviendo cada vez más abiertas y cosmopolitas y hay también una creciente movilidad social a niveles nacionales e internacionales. En suma, los ciudadanos son más conscientes de sus derechos y son más exigentes en relación a sus necesidades específicas y diferentes.
- Cambios en las tecnologías y enfoques de los administradores públicos. En los últimos años, hemos sido testigos de un cambio en el trabajo de muchos gestores públicos, quienes entienden la necesidad y oportunidad de adaptarse al nuevo contexto social, también incrementado por las nuevas tecnologías, estrategias y herramientas en la comunicación pública, con ciudadanos con más fácil acceso a la información y participación.
- Una globalización a un nivel local. La mayoría de los analistas internacionales están de acuerdo con que la primera crisis económica internacional del S: XXI es la primera crisis global de la historia. Los problemas de una ciudad o país nos afectan a todos por lo tanto las soluciones deben encontrarse trabajando todos de una forma conjunta. Esto nos otorga una serie de oportunidades para revisar modelos actuales de servicios públicos y aportar una gestión nueva e integrada en áreas tales como seguridad ciudadana, justicia y gobernanza comunitaria, que nos permita mejorar la satisfacción ciudadana mediante la adaptación de servicios a una sociedad diversa e internacional a la vez que mejoramos la eficiencia.

Los conceptos clave de nuevos enfoques en la gestión y servicios públicos incluyen los siguientes:

- Relaciones Interorganizacionales (RI). El campo de las relaciones inter-organizacionales ha estallado en los últimos tiempos, hasta el punto de que la editorial de la Universidad de Oxford ha dedicado uno de sus manuales de revisión general a este asunto. Mientras RI puede abordar las relaciones entre compañías privadas, en muchos casos estudia temáticas como las asociaciones público-privadas, las redes sociales, o las cadenas de valores con participación comunitaria (Mandell y Keast, 2008; Meyer-Stamer, 2004; O'Toole, 2007). Aunque algunos autores como Connelly (2007) mencionan diferentes estudios que apuntan a la idea de que la colaboración no es siempre la opción más efectiva.
- Redes políticas. Puede tener diferentes significados de acuerdo a diferentes autores, pero están normalmente referidas a una serie de organizaciones colaboradoras públicas y privadas, no necesariamente todas juntas en un solo grupo, pero entendidas como relaciones bilaterales y multilaterales constituyendo un grupo de conexiones alrededor de unos recursos determinados (Crawford, 1999). Algunas veces la palabra “redes comunitarias” es también utilizada con un significado similar cuando está dirigida a un nivel de “comunidad” económica o política más estable, estructurada y con objetivos comunes, aunque es más habitual referirse a “redes sociales” (comparadas con “redes políticas” que está referida más a organizaciones con una relación política o “redes colaborativas” que se centran sobre todo en partenariado público-privado). La palabra “redes” puede ser el término más famoso y frecuentemente utilizado por los investigadores, académicos, y gestores públicos (Agranoff, 2006; Jung, 2010; Huys y Koppenjan, 2010; Keast y col., 2004; Klijn, 2005; Natera, 2004). Sin embargo, el significado no aparece ser claramente entendido por todos. Arenilla (2011) distingue el modelo en los Estados Unidos, más relacionado con una serie de agentes públicos y privados con intereses similares, de las comunidades políticas de Gran Bretaña, más institucionalizada y estructurada, con administraciones publicas tomando un papel más participativo y del concepto de gobernanza, más común en Alemania o los Países Bajos, donde la idea es aunar todos los servicios y recursos diseminados.
- Grupos, equipos y consejos intersectoriales e inter-institucionales. Yendo más allá de las redes en niveles de coordinación tenemos grupos, equipos, y consejos intersectoriales e interorganizacionales. Se abordan los tres tipos de modelos en la mayoría de los casos cuando hay una voluntad de mejorar la coordinación intersectorial y la gobernanza. Grupos que no son equipos son más frecuentes en muchos países pues es relativamente fácil juntar a las personas de diferentes agencias, poniendo a todo el mundo al mismo nivel, para intercambiar información y hablar sobre problemas comunes en vez de establecer procedimientos y protocolos formales en equipos, normalmente organizados por un líder. Sin embargo, los grupos que no son equipos puede que no sean tan efectivos pero duren

más que los equipos, debido a la falta de estructuras formales, procedimientos y liderazgos. Los grupos son normalmente más grandes y abiertos a más entidades interesadas en participar. Los equipos son normalmente más pequeños, con el objetivo de obtener una mayor actuación. Los consejos son soluciones que también incluyen representantes comunitarios aunque generalmente tienen menos capacidad y alcance a la hora de tomar decisiones.

- Liderazgo colaborativo. Algunos autores (Connelly, 2007) prefieren usar el término “liderazgo interorganizacional”, pero es definitivamente uno de los términos más utilizados en la literatura actual de gestión pública local y comunitaria internacional (Carter, 2006, Chrislip, 2002). Linden (2010) dedica un manual entero a esta materia. Ella utiliza “colaboración” como término preferido en vez de coordinación, integración o fusión, los cuales son otros niveles diferentes de relaciones interorganizacionales.
- Modelos de gestión centrados en la comunidad. El campo de la gestión organizacional está experimentando también grandes cambios. La mayoría de las propuestas se dirigen a la necesidad de reorganizar los servicios para centrarlos en el usuario y en la comunidad (Cooper, Bryer y Meek, 2006). Muchos de estos modelos de gestión vienen del campo privado organizacional: gestión centrada en el cliente, gestión relacional, cadena de valores y redes... (Allee, 2003; Thompson, 2000). Aunque aplicarlo al sector público pueden mostrar algunas limitaciones puesto que tiene diferentes objetivos y retos, en cambio presentan mejores oportunidades para desarrollar algunos de estos enfoques de gestión puesto que pueden ser más capaces de atraer la cooperación de diferentes agencias y organizaciones para proveer de servicios integrados centrados en el ciudadano y en la comunidad. En relación a estos enfoques, merece la pena señalar algunos de los principales paradigmas de gestión pública que cambian desde la “Nueva Gestión Pública” (Boston et al., 1996), que tiene la intención de acercar los exitosos modelos y experiencias desde las organizaciones privadas, a la “Nueva Gestión de Servicios”, más centrada en el rol activo del ciudadano en gestión pública (Denhardt y Denhardt, 2000; Garcia, 2007). Otra cuestión ampliamente abordada en el presente y el pasado es sobre la descentralización local y los servicios públicos (UN-Habitat, 2009; Pollitt, 2005).
- Gobernanza comunitaria. Una palabra en boca de todo el mundo, la gobernanza puede englobar todos los conceptos anteriormente mencionados, y es una cuestión de creciente interés para diferentes autores de diferentes campos (Agranoff, 2006; Diamond y Mead, 2004; Frederickson, 2005; Keast, Mandell, y Brown, 2006; Klijn, 2010; Martin, 2010; Natera, 2004; Osborne, 2010; O’Toole, 2010, Sagant y Shaw, 2008 ). Aunque está claro que algo más de consenso es necesario acerca de lo que queremos decir por gobernanza. Las Directrices Internacionales para la Gobernanza en la Comunidad Diversa (publicadas en Gendarillas, 2011) definen gobernanza comunitaria como “La capacidad de una comunidad

para aprovechar y articular los recursos formales e informales disponibles y potenciales para cubrir de forma óptima las diferentes necesidades básicas de sus miembros y garantizar así el ejercicio, real y efectivo, de los mismos derechos fundamentales para todos.” En otras palabras, podemos entenderla como la capacidad de los servicios públicos y privados para organizarse entre ellos y con la participación ciudadana para poder alcanzar objetivos comunes hacia la comunidad. La gobernanza comunitaria normalmente incluye el objetivo de potenciar la autonomía y capacidad de la comunidad para organizarse, realizar y usar sus propios recursos para conseguir sus objetivos (Linden, 2010).

Los resultados de nuestros estudios comparativos internacionales sobre buenas prácticas en seguridad ciudadana basados en servicios proactivos frente a servicios reactivos tradicionales (Gandarillas y Gómez, 2014) apoyan parcialmente la utilidad de estos conceptos en la literatura. Las organizaciones agrupadas dentro de “categoría proactiva” muestran características comunes tales como:

1. Por lo general mantienen los organigramas clásicos de tipo funcional, ramificados cuando los servicios alcanzan el ciudadano.
2. Estas organizaciones proporcionan algunos servicios preventivos y el resto de ellos son servicios de respuesta y ante demanda, cuando surge algún problema o son necesitados por el individuo.
3. Alta complejidad vertical y horizontal de la estructura organizacional. Un mayor ratio de complejidad horizontal o vertical comparado con estructuras tradicionales. No menos complejidad general.
4. Altamente ramificado en la base, donde el servicio al ciudadano es localizado.
5. Segmentación, departamentalización y fragmentación de servicios con una multiplicidad de servicios externalizados que están cada vez más especializados.
6. Tendencia hacia una coordinación intersectorial en áreas específicas o de servicios.
7. Grandes ambigüedades y conflictos de roles entre agentes y entidades.
8. Servicios resultantes:
  - Solapamiento, duplicidad y multiplicidad de tareas y servicios por parte de diferentes departamentos y agencias hacia los mismos usuarios.
  - Menores brechas sociales y territoriales en los servicios, menos exclusión, aunque sin mucha evidencia empírica.
  - Carencia de procedimientos para garantizar la identificación de los ciudadanos con más necesidades de los servicios.
  - Mayor satisfacción de grupos específicos de usuarios.

La conclusión de nuestro estudio sobre los procesos organizacionales e interorganizacionales y de las estructuras de las organizaciones con servicios pro-activos señalan que aunque muchos de ellos mantienen un modelo mixto, con los elementos de organizaciones tradicionales, estos servicios muestran una clara contribución para fomentar

procedimientos inter-organizacionales que mejoren los servicios y la efectividad y satisfacción del ciudadano. Sin embargo aún siguen mostrando algunas limitaciones, parte debido a la vieja cultura organizacional que está aún presente en muchos niveles y parcialmente debido a carencias de metodologías con procedimientos y estructuras sistemáticas, integradas y completas. Los resultados apoyan las importantes limitaciones encontradas también por otros autores. Por ejemplo, Arenilla (2011), en un estudio sobre las redes políticas en Madrid, también encuentra dificultades de efectividad real, en parte debido a intereses específicos de miembros poderosos en las redes, que puede resultar en la exclusión de un gran número de personas, más similar a los enfoques de comunidad política. Algunos de estos miembros, a pesar de que muchos de ellos pueden representar comunidades locales, pueden que no sean apropiados como canales entre las comunidades y las administraciones públicas. Este investigador menciona otros autores sobre redes políticas que encuentran similares limitaciones. En este tema concreto, en nuestro estudio encontramos resultados que apuntan hacia la misma dirección. Todos los directivos mencionan que ya trabajan en una “red” pero en la mayoría de los casos reproducen el modelo de “silos”. Si entendemos una red como comunicación bilateral con acciones de derivación entre agencias, casi todos los servicios y entidades públicas trabajarían en red. En cambio el concepto de red supone un trabajo conjunto más completo e integral desde todas las agencias y organizaciones juntas como un todo para fortalecer medios de potenciación, desarrollo y seguridad comunitaria (Diamond y Mead, 2004; Keast y col., 2004). El término necesita aclaraciones adicionales por parte de los expertos y profesionales para no se pierda el significado de un concepto fundamental de la gestión pública, y para definirlo basado en procesos y protocolos más orgánicos entre agencias y la comunidad.

De acuerdo a los resultados de estos estudios teóricos y empíricos, necesitamos avanzar en:

- Modelos generales e integrados de organización y coordinación entre las instituciones y comunidades que garanticen la inclusión de todos los ciudadanos. Sistemas inter-institucionales centrados en la comunidad.
- Racionalización de recursos existentes, reduciendo las superposiciones, duplicidad y multiplicidad de tareas y servicios designados a los mismos usuarios identificados.
- Minimizar la segmentación, departamentalización y fragmentación de servicios.
- Resolver ambigüedades y conflictos de roles entre agentes y entidades.
- Simplificar y organizar roles en los procesos de intervención comunitaria evitando tanto las superposiciones como los comportamientos estancos, mientras se cubren también todos los espacios territoriales y sociales a través de enfoques generalizados y sistematizados.
- Intervenciones generalizadas enfocando a la comunidad como un todo, como un sistema, estudiando y afrontando las relaciones entre los factores negativos que afectan a las necesidades y problemas y reforzando las relaciones entre factores positivos (recursos formales e informales).

- Un desarrollo general organizacional de las instituciones que incluya la simplificación vertical y horizontal de las estructuras, fortaleciendo los equipos reemplazando procesos y direcciones individuales.

Hay una necesidad de ir más lejos en el cambio para extender el enfoque a todas las estructuras y procesos organizacionales e inter-organizacionales. En este capítulo describimos un sistema general integral dirigido a proveer una metodología comunitaria proactiva y general para todos los procesos organizacionales e inter-organizacionales y niveles estructurales basados en un enfoque para nuestra sociedad diversa.

### **La sociedad diversa: Una oportunidad para crear un nuevo marco para la gestión pública**

Los actuales cambios de una sociedad cada vez más compleja, heterogénea e informada requieren servicios públicos si cabe más adaptado a sus diferentes necesidades para que todos sus miembros tengan acceso a los mismos derechos. La naturaleza de una sociedad diversa nos da la oportunidad de proveer servicios universales que incluyen a todas las personas sin ninguna preconcepción previa, sesgo o prejuicio cultural en nuestros servicios que puedan tener repercusiones negativas en la seguridad ciudadana y la justicia. Una sociedad diversa es un valor universal y un recurso que nos permite progresar en términos de eficiencia y eficacia de nuestros servicios desde la base de modelos comunes entre diferentes entidades, ciudades y países en un mundo cada vez más en crecimiento, interconectado, interdependiente el cual requiere una mutua colaboración y entendimiento. Una sociedad diversa nos da la oportunidad de convertir campos como la seguridad ciudadana y la justicia en fuerzas motoras de gobernanza, desarrollo e integración social a niveles locales, nacionales e internacionales.

La atención a la diversidad profesional en el terreno laboral se está convirtiendo también en un tema común dentro de muchas organizaciones y esta lentamente siendo incluido en el campo de la colaboración intersectorial. Una dirección efectiva de la contribución conjunta de la diversidad de los agentes de servicios a los ciudadanos puede centrar el marco de trabajo de colaboración y coordinación entre las instituciones, agencias y departamentos, para permitirles trabajar sobre el terreno en sinergia y para superar las múltiples dificultades de los grupos y equipos multiprofesionales. Esto debería producir mejores resultados cuando se trata de mejorar la eficiencia y eficacia y conseguir una adaptación mayor y más flexible a la luz de una creciente diversidad de situaciones y casos con los que estos servicios tienen que tratar. Por consiguiente, la diversidad en el trabajo facilita y proporciona oportunidades en intercambios organizacionales entre entidades colaboradoras, haciéndolo posible simplificar, desconcentrar y pulir sus estructuras y procesos.

En términos generales, recientes prácticas exitosas e innovaciones en los servicios públicos, están mostrándonos el gran potencial de los servicios de la comunidad centrándose en la diversidad, permitiéndonos avanzar mejorando el profesionalismo y la calidad de los servicios para los ciudadanos mediante un enfoque completo e integral para cada uno y todos los miembros de nuestra comunidad. Esto se aplica a todo tipo de servicios,

especialmente en campos tales como la seguridad ciudadana, por definición un servicio llevado a cabo en un contexto de relaciones con y entre los ciudadanos. Estos enfoques también permiten a las agencias sociales un mayor intercambio de conocimiento y habilidad para innovar y desarrollar buenas prácticas e historias de éxito en una variedad de territorios y países que se enfrentan a diferentes realidades, mejorando el marco normativo, las estructuras territoriales, modelos de dirección, métodos de intervención y orientación de las políticas públicas. Esto puede sugerir diferentes herramientas para superar limitaciones, resistencia y divisiones vistas en los servicios públicos tradicionales.

## 6.1. Sistema integral de gobernanza comunitaria

Para abordar estas necesidades, retos y oportunidades, trazamos las bases para una nueva metodología de gobernanza centrada en la comunidad diversa. El resultante *Sistema Integral de Gobernanza Comunitaria* fue elaborado mediante un proceso progresivo con la participación de los miembros de la comunidad y profesionales y expertos de diferentes países. Lo describimos de forma esquemática a continuación. Aunque el modelo está elaborado basado en el caso de las necesidades y problemas en seguridad ciudadana del Distrito Centro de Madrid, fue designado para ser utilizado a un nivel internacional, especialmente en ciudades con un alto número de diversidad y complejidad social.

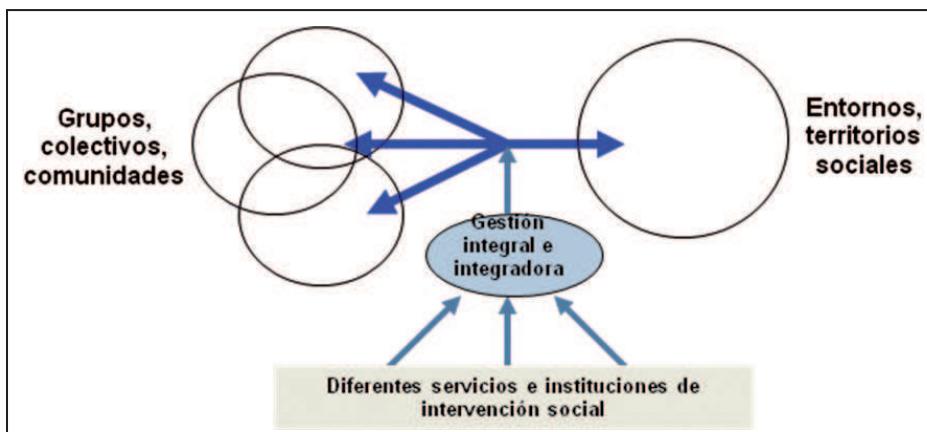
### 6.1.1. Un modelo inter-organizacional centrado en la comunidad

*“La Gobernanza Comunitaria debe de basarse en la gestión y desarrollo de una relación integradora entre los ciudadanos y su territorio.”* (extracto de las Directrices Internacionales de Gobernanza en la Comunidad Diversa”, publicadas en Gandarillas, 2011).

Basamos nuestro sistema en un modelo de gestión T-relacional de gobernanza comunitaria (ver **Gráfico 6.1.1**) basado en los mismos conceptos ya descritos en la sección 3.1 (ver **Gráficos 4.2.4., 4.2.5., 4.2.6.**). Buscamos conseguir sinergias que respondan a las necesidades y problemas de la comunidad con una gestión integrada centrada en la relación integrada con la comunidad y el territorio como medio para el desarrollo.

- Proponemos una estructura interorganizacional con un cambio de 180º en relación al modelo de organización administrativa tradicional, en el cual cada organización ramifica sus servicios en compartimentos estancos para los ciudadanos. Aquí el ciudadano y la comunidad están localizadas en el corazón de un modelo de gestión que integra los servicios en la relación directa e integradora entre ciudadano y comunidad como un todo, y como medio para garantizar la seguridad y la convivencia (modelo de gestión T-relacional).
- El modelo emplea estrategias inclusivas las cuales también distinguen y toman ventaja de la diversidad de necesidades y recursos del territorio basado en un concepto sistémico de la relación entre varios elementos presentes en el territorio.

- El modelo incluye todos los elementos básicos de una organización y gestión comunitaria, empezando con “gestores comunitarios generalistas” que hagan uso de las habilidades de los líderes colaborativos para impulsar equipos inter-organizacionales, que resulten en el impulso de redes formales e informales comunitarias (ver **Gráfico 4.2.4.**)
- El modelo directivo se basa en fortalecer las redes y cadenas comunitarias de valores sostenibles de seguridad ciudadana, interconectando fuentes, procesos y objetivos de seguridad y convivencia a un nivel comunitario (ver **Grafico 4.2.5**).



**Gráfico 6.1.1.** Modelo T-relacional de gestión y gobernanza comunitaria.

**Extracto de las *Directrices Internacionales de Gobernanza en la Comunidad Diversa* (publicadas en Gandarillas, 2011).**

**5. Participación ciudadana y gobernanza**

- 5.1. Principio.** El desarrollo de una cultura participativa de Gobernanza Comunitaria debe gestionarse desde el liderazgo de cada uno y todos los actores sociales a nivel comunitario. La finalidad es transferir a la comunidad la autonomía y capacidad de decisión para el aprovechamiento óptimo, equitativo, y solidario de los recursos formales e informales para el mejor ajuste a sus necesidades hacia una mayor integración y desarrollo social.
- 5.2.** Los agentes implicados deben liderar el impulso de la participación comunitaria, sin condicionarlo a la iniciativa o participación del resto de las partes.
- 5.3.** El límite de la participación ciudadana se encontrará en el grado de dificultad de satisfacción de una necesidad o de resolución de un problema que precise de la intervención de un profesional. En cualquier caso, la intervención del profesional debe siempre mantener un papel de asesoramiento acompañando al usuario a través de todo el proceso, trabajando para hacer posible devolver la responsabilidad y la autonomía a los individuos y la comunidad conforme el problema se va resolviendo, y haciendo un seguimiento del impacto de los resultados. El trabajo del profesional asegurará que la participación mutua beneficiará a todos y no perjudicará a nadie.
- 5.4.** La gestión de la participación ciudadana debe lograr estructuras y procesos de participación autónomos de los órganos profesionales institucionales, y al mismo tiempo en órganos conjuntos con agentes institucionales a niveles operativo y político, que den resultados efectivos y tangibles de su actividad.
- 5.5.** La gestión de la participación ciudadana debe permitir, facilitar, garantizar, y promover la implicación activa de todos los ciudadanos, con criterios de inclusión y extensión, evitando mensajes excluyentes de diferentes categorías de la diversidad social (cultural, de origen, de género, de edad, ideológica, de conocimientos, económica, de vivienda...).
- 5.6.** Los procesos de promoción de la participación ciudadana y comunitaria por sí mismo no son suficientes para el desarrollo de la Gobernanza Comunitaria, necesitando de las redes comunitarias formales e informales. A su vez, éstas tampoco serán suficientes, necesitando de equipos inter-sectoriales, y al mismo tiempo éstas precisarán de liderazgos colaborativos de gestores comunitarios. En cambio, los objetivos del trabajo de los gestores comunitarios serán reducir su papel a favor del resto de los niveles, y así en la misma dirección, los de los equipos inter-sectoriales a favor de las redes comunitarias y de estas hacia la comunidad en sí misma, en un proceso de desarrollo de una cultura cívica de ciudadanía pro-activa.
- 5.7.** Como objetivo final, la Gobernanza Comunitaria estará constituida por el conjunto de los ciudadanos de una comunidad local (o varias comunidades solapadas) y la diversidad social incluida en ella posicionado en la cúspide de la estructura, relacionada directamente con gestores comunitarios generales, que lideren colaborativamente equipos inter-institucionales de gestores sectoriales, que a su vez impulsen una estrecha relación entre redes comunitarias formales e informales, que potencien la participación de la integridad del conjunto de los miembros de la diversidad social de la comunidad local como una unidad no excluyente de otras comunidades locales y de comunidades no espaciales que puedan estar incluidas (o anidadas) en ella.

### 6.1.2. Estructuras y elementos de coordinación

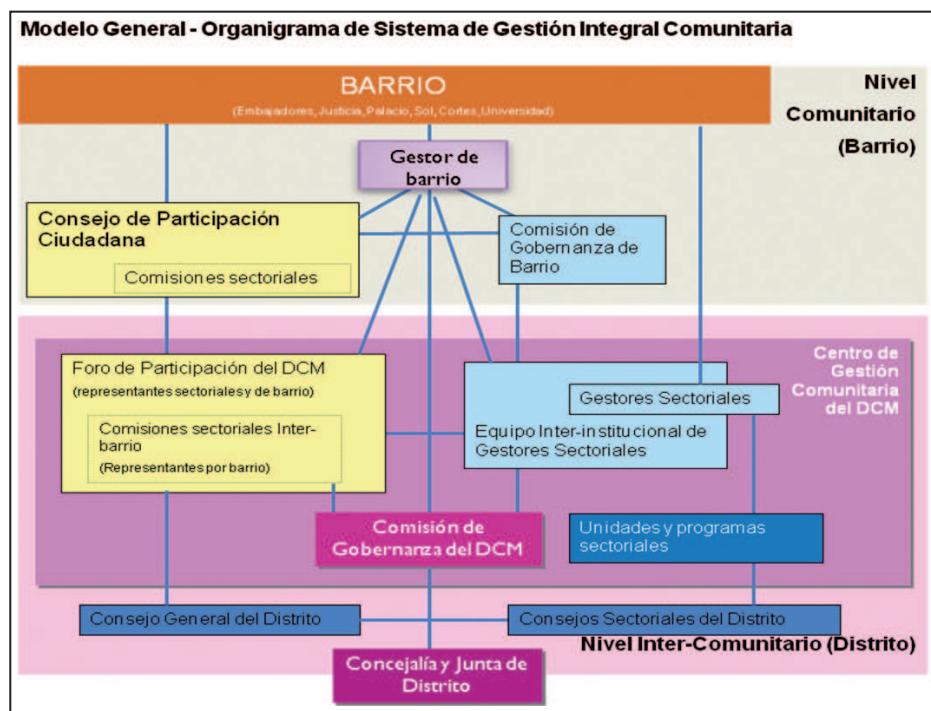
*“La estructura de los servicios ciudadanos debe situar la relación con el ciudadano y la comunidad en la cúspide del organigrama”* (extracto de las Directrices Internacionales de Gobernanza en la Comunidad Diversa”, publicadas en Gendarillas, 2011).

#### Las estructuras:

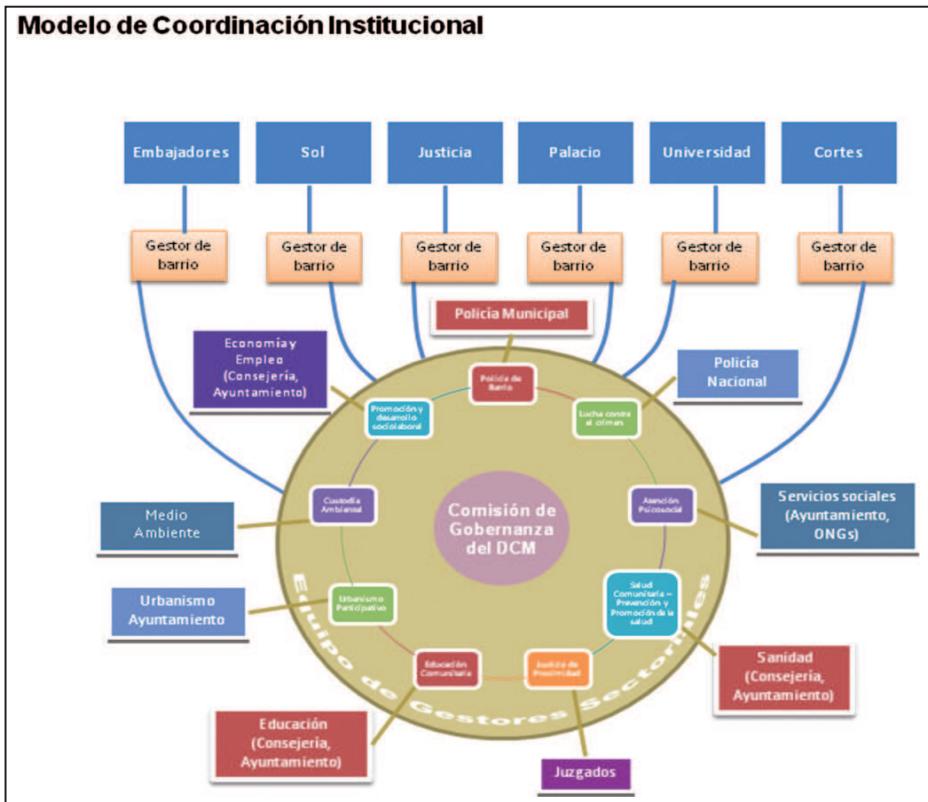
Un cambio de 180º en las estructuras ⇒ La comunidad local en la cúspide del organigrama

Debajo hay representaciones esquemáticas de posibles formas de organizar el sistema integrado incluyendo los principales elementos de: (1) Un sistema integral de gestión y gobernanza comunitaria (**Gráfico 6.1.2a**); y (2) El área de coordinación inter-Institucional (**Gráfico 6.1.2b**).

Grafico 6.1.2a.



**Grafico 6.1.2b.** Modelo de Coordinación Inter-institucional (aplicado a un Distrito con 6 barrios como es el Distrito Centro de Madrid).



### Los elementos:

En el Capítulo 4.2 ya describimos los elementos y funciones, también necesarias para la estructura de seguridad ciudadana del sistema (ver en particular el **Gráfico 4.2.6** para ver la estructura del área de seguridad ciudadana). Las estructuras organizacionales y los procedimientos del sector de seguridad ciudadana nos ilustran cómo una zona sectorial puede ser integrada en el sistema general.

### La evaluación de la gobernanza:

Crawford (1999) señala que una importante limitación del trabajo inter-organizacional y de los modelos de gobernanza es que puede suponer una mayor opacidad y menor transparencia en la rendición de cuentas y en la evaluación del trabajo de cada institución. Esto es debido a que parte del trabajo es realizado por agentes de otras entidades, por lo que dificulta la utilización de los métodos habituales de evaluación de su trabajo que tiene cada organización. Inclusive puede ser una tentación para una dejación en la rendición de cuentas, sobre todo política, en buena parte para evitar conflictos entre entidades.

En cambio, la coordinación inter-organizacional puede ser una oportunidad para mejorar los procesos de evaluación del trabajo de cada institución o departamento ya que puede facilitar:

- La transparencia de los procedimientos y los resultados, ya que los agentes están en continua interacción entre ellos y con la comunidad (Transparency International y UN-Habitat, 2004).
- El establecimiento de métodos y procedimientos formales de evaluación mutua entre agentes, y de sistemas de evaluación inter-organizacional de 360° (que incluya la participación de todas las partes, incluida la comunidad).
- Para ello será necesario el establecimiento de objetivos conjuntos, e indicadores comunes de evaluación basados en esos objetivos.

La gobernanza comunitaria no solo es una oportunidad para la evaluación mutua del rendimiento, el papel y de la responsabilidad de cada agencia. Es necesario también evaluar la propia gobernanza. Debemos de realizar una rendición de cuentas y de responsabilidades mutua y cruzada de cada parte. Esto no solo debe de afectar a cada agencia y administración pública y privada. También debe de incluir a la propia comunidad. Si hemos definido conjuntamente entre todos las funciones y responsabilidades de cada parte, estamos pidiendo al resto de las partes una evaluación de nuestro trabajo. Si estamos rendiendo cuentas transparentemente, y estamos cumpliendo con las responsabilidades en las que nos hemos comprometido, estaremos en condiciones de pedir una rendición de cuentas a la propia comunidad sobre el cumplimiento de las responsabilidades a las que se comprometió. El objetivo final es que todos seamos co-responsables de la seguridad, la convivencia, y la calidad de vida de nuestra comunidad desde una cultura ciudadana de derechos y responsabilidades y de rendición de cuentas.

### 6.1.3. Proceso de implantación

*“La administración es como el Titanic ante el iceberg, hay que cambiar de rumbo con tiempo para lograr girar un grado”* José Luis Carque, Intendente General Jefe de la Policía Local de Castelló, España.

Las Directrices Internacionales de Gobernanza en la Comunidad Diversa, definidas en el Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, Gendarillas, 2011) señalan que

*Las administraciones, agencias, y servicios deberían de generar equipos de coordinación inter-institucional de gestores sectoriales a nivel comunitario e inter-comunitario que se relacionen de forma estrecha con los gestores comunitarios generales y con la propia comunidad. Las administraciones públicas deben potenciar las relaciones entre redes formales e informales a nivel comunitario e inter-comunitario, estableciendo procedimientos de trabajo conjunto en los procesos de atención comunitaria. Esta potenciación debe ser liderada por gestores comunitarios generales y equipos inter-sectoriales (p. 420.)*

El modelo aquí propuesto incluye una serie de elementos y “modelos meta” a estudiar para implantarlos a largo plazo. No es una propuesta general de todo o nada. El esquema general puede ser implantado en su totalidad o se pueden implantar elementos u órganos específicos, o puede ser adaptado en diferentes fases. El modelo está basado en los recursos e iniciativas de un contexto urbano de alta diversidad social como el DCM, aunque basado en las estructuras de servicios más comunes a nivel internacional. Corresponde a la intención de avanzar en sistemas, modelos, y perfiles profesionales buscando hacerlos más sencillos y mejorando la eficiencia. No se propone ningún tipo de nuevas superposiciones de elementos, y el menor número de adiciones de los modelos habituales. Lo que el modelo realmente proporciona es simplemente una redefinición de servicios y roles.

Una vez que el modelo general ha sido diseñado, definiremos perfiles profesionales, roles y habilidades requeridas, también como la necesidad de una formación de los nuevos perfiles antes de implantar el modelo. Una vez que los elementos del sistema que vamos a implantar han sido definidos, deberá de llevarse a cabo un análisis de viabilidad del proceso de implantación de los elementos, proyectos y sistemas. El procedimiento de implantación requerirá de un Plan o Programa de Implantación, en base a una serie de estrategias establecidas a través de un estudio de las resistencias, limitaciones, y oportunidades de implantación. Más abajo se incluyen estrategias generales del procedimiento de definición e implantación. El proceso de implantación puede implicar una mayor o menor prolongación en la puesta en práctica del modelo meta o final, con sistemas transitorios que pueden requerir el establecimiento de elementos a diferentes tiempos a través del plan o programa de implantación.

### **El procedimiento de implantación: Ordenación territorial de los servicios de la comunidad**

De acuerdo a las *Directrices Internacionales de Gobernanza en la Comunidad Diversa* (Gandarillas, 2011, p. 419):

*“La gestión de los servicios ciudadanos debe partir de modelos de mejora continua de una calidad basada en la relación con el conjunto de los ciudadanos en su contexto social y comunitario, adaptándose diferencialmente a las necesidades de cada uno desde criterios de inclusividad y extensividad para lograr una igualdad y justicia real en el acceso a los derechos fundamentales.”*

Racionalizar y simplificar estructuras, optimizar servicios, mejorar los costes de eficiencia...mediante la colocación del ciudadano en el centro de nuestro trabajo.

## Organización de servicios basado en el territorio:

- Lo primero de todo, definir servicios generales integrales centrados en la comunidad
- Adjudicar servicios especializados y sectoriales a niveles territoriales más amplios
- Finalmente, colocar la planificación de los recursos y la supervisión general a nivel político

- Proyección operativa
- Programación táctica
- Plan estratégico

## Desarrollo y cambio organizacional

Nos dicen las *Directrices Internacionales de Gobernanza en la Comunidad Diversa* (Gandarillas, 2011, p. 419):

*“El desarrollo de la Gobernanza Comunitaria debe ser liderada por las administraciones públicas sea o no la propia comunidad local o sus líderes capaces también de hacerlo por si mismos o a través de organizaciones privadas”*

El sistema tiene el objetivo de permitir un desarrollo organizacional y del cambio en cada institución, reduciendo la complejidad vertical y horizontal en los organigramas. La actuación de los equipos inter-organizacionales a niveles de comunidad y un incremento como resultado en la eficacia de la comunidad contribuirá a que este proceso sea más fácil (ver **Gráfico 6.1.3**).

**Gráfico 6.1.3.** La Gobernanza comunitaria, herramienta para el cambio intra e inter-organizacional



### El “know-how” del procedimiento de implantación

Unos pasos orientativos e instrumentos para la implantación de sistemas integrales de gobernanza comunitaria pueden ser delineados a continuación:

1. Investigar e identificar las necesidades en el territorio
2. Mapa de actividad de los recursos territoriales (formales e informales)
3. Elaboración de un plan de ordenación y optimización de los servicios locales públicos
4. Desarrollo inter-organizacional a nivel comunitario
  - Ordenar y racionalizar los recursos a través de la redefinición de las unidades y roles, tomando también en cuenta los sectores privados y la participación ciudadana;
  - Reformular los procesos y estructuras de coordinación y organización entre los servicios públicos y privados y la participación ciudadana;
  - Analizar y redefinir los roles y posiciones de cada área y entidad.
5. Desarrollo intra-organizacional
  - Simplificación de la complejidad estructural de los servicios y tareas, a través de los equipos intra- e inter-sectorial e inter-institucional.
  - Desconcentración e integración de servicios centrados en las relaciones con el ciudadano y la comunidad;
  - Racionalización y redefinición de los papeles y las posiciones de deberes en relación al plan;
  - Redefinición de funciones y roles y formación en ellos.
6. Plan y gestión de los procedimientos para implantar las medidas (abordando las resistencias al cambio previstas).
7. Gestión de la comunicación externa e interna. Decisión basada en el plan de implantación.
8. Implantación. Gestión de la implicación inter-organizacional y comunitaria.
9. Evaluación y monitorización de políticas públicas y servicios, estableciendo instrumentos para monitorizar y evaluar indicadores de eficiencia, satisfacción, bienestar social y calidad de vida.

### Resistencia y limitaciones al cambio

Las *Directrices Internacionales de Gobernanza en la Comunidad Diversa* (Gandarillas, 2011) señalan que:

*“Las administraciones deberían aprovechar las oportunidades que abren la coordinación inter-institucional y una gobernanza efectiva para abordar procesos internos de desarrollo organizacional basados en la simplicación, horizontalización, y desconcentración de sus estructuras y procesos que a su vez facilite la coordinación intersectorial y el trabajo en red”* (p. 421)

Dentro del plan de implantación del nuevo modelo, tenemos que incluir un estudio de expectativa, resistencia y amenazas internas y externas, y necesitaríamos incluir un programa específico de gestión para eso. Tal vez podemos encontrar mucha mayor resistencia dentro de las organizaciones de los trabajadores que se vean amenazados por los cambios. Uno de los problemas habituales es la baja eficacia de los agentes comunitarios para llegar a toda la comunidad, puesto que sobre el terreno se suelen implicar en actividades muy concretas con pequeños grupos o fundamentalmente en actividades de despacho, con poca organización en muchos casos para el trabajo con la comunidad en su conjunto. . Necesitamos que estos puestos de trabajos sean de alto valor en la organización, puestos de promoción interna. Pero la más grande resistencia y dificultades la encontraremos a la hora de trabajar en equipos interorganizacionales. Algunos autores son conscientes de estas dificultades y esta es la mayor razón por la que acentúan la necesidad de desarrollar destrezas de liderazgo colaborativo (Linden, 2010). Otra resistencia estaría basada en la gran complejidad de las estructuras organizacionales de los servicios que lo hacen más difíciles al cambio. Necesitamos simplificar y desconcentrar la toma de decisiones. Gilling (2005) señala algunas pautas para que la colaboración o partenariado en la prevención del delito funcione:

- Definir entre todos una misión u objetivo común claro;
- Mantener liderazgos para desbloquear procesos y mantener el entusiasmo;
- Crear estructuras claras de equipos inter-organizacionales de pequeño tamaño a ser posible, con roles bien definidos de cada miembro, y con funciones estratégicas y operativas separadas, pero con claras líneas de comunicación entre ellas, y en relación a las entidades de los que proceden;
- Dejar claros los recursos asignados de cada organización a las labores de colaboración, incluidos recursos de tiempo;
- Tener presente el bagaje y la cultura de cada institución, pero valorando también la iniciativa individual de cada colaborador.
- Dar tiempo al desarrollo de los equipos y de las estructuras inter-organizacionales.
- Definir estrategias con todo tipo de acción para todo tipo de ideología y bagaje de los agentes venidos de cada institución.

Todas las complicaciones que nos vamos a encontrar deberían de ser previstas y tomadas en cuenta en la definición de estrategias de procedimiento de implantación. Mientras que los modelos finales pueden ser similares en comunidades diversas, el procedimiento de implantación va a tener que ser diferente en cada caso, al depender del modelo de origen. Por eso, precisamos definir estrategias y procedimientos de implantación para cada caso. A continuación se incluye dos posibilidades (definidas para el ejemplo del Distrito Centro de Madrid) solo como ilustración orientativa de estrategias:

- Empezar con un proyecto piloto estableciendo el rol de un gestor comunitario o de barrio general en la misma. Esta persona estaría al cargo de organizar y racionalizar los recursos y servicios del vecindario e impulsar los

equipos inter-organizacionales (quienes a cambio promoverían las redes y gobernanza de la comunidad, en un proceso en cascada). Después el sistema se extendería al resto de los vecindarios comunidades.

- Comenzar con un lugar muy concreto (una plaza o calle problemática) para implantar una gestión integral del lugar y del modelo planeado a escala “micro”, como fase inicial y ser expandido más tarde a otros lugares, conectándolos en redes y cadenas hasta que alcanzamos a toda la comunidad o vecindario. En este caso, la constitución de Círculos Comunitarios de Custodia Urbana podrían ser elementos básicos de salida (los “ladrillos” del modelo) para impulsar una red de lugares.

Una combinación de estrategias puede ser también una buena opción. Aunque la mejor estrategia normalmente viene dada como resultado de un sólido estudio de amenazas y resistencias previstas para cada caso.

#### **6.1.4. Resultados del Sistema**

*“Las administraciones públicas deben buscar transmitir a la comunidad local las herramientas de organización y gobernanza en aquellas funciones que no requieren una intervención profesional.”* (extracto de las Directrices Internacionales de Gobernanza en la Comunidad Diversa”, publicadas en Gendarillas, 2011).

##### ***Dando respuestas, mostrando resultados***

Como resultado de la implantación del modelo o sistema, podemos esperar una mayor mejora en los servicios, con los siguientes resultados:

1. Todos los sistemas públicos usando métodos proactivos que lleguen a todos los miembros de la comunidad, con un desarrollo inter-organizacional y comunitario basado en enfoques pioneros de seguridad pública y gobernanza.
2. Un servicio integral que reconozca y trate a cada ciudadano como individuo único con sus propias necesidades y valores.
3. Un servicio que alcance a cada uno de los miembros de la comunidad desde enfoques metódicos de inclusión, proporcionando respuestas totalmente adaptadas a las necesidades y recursos de la comunidad diversa en su conjunto como un medio de seguridad y convivencia.
4. Aumento de la participación del sector privado y de los ciudadanos.
5. Eficiencia y eficiencia mejorada y menos gasto público.
6. Mayor rendimiento de las nuevas tecnologías para la participación ciudadana.
7. Una mejor evaluación de calidad en el servicio y monitorización del sistema basado en modelos de auditorías sociales desde la gestión de la transparencia y la comunicación externa.

8. Mejora en los niveles de satisfacción de los trabajadores en el servicio público y ciudadano.
9. Posicionamiento nacional e internacional de la ciudad o región como precursora de futuros modelos de servicios por y para los ciudadanos.

### 6.2. Los equipos intersectoriales e inter-organizacionales

*Los problemas más típicos en el trabajo en equipo multidisciplinario es el miedo a compartir información. En los medios policiales se ha cultivado la creencia que la información es tan importante como necesario no compartirla. Y esa tendencia se puede asimilar al resto de grupos o actores de la administración; los trabajadores sociales consideran falta a su sagrado deber si informan a la policía de pequeños detalles de algunos usuarios; los policías no facilitan datos a los trabajadores sociales para que éstos no informen a los usuarios de lo que sabe la Policía; los psicólogos se acogen al secreto profesional para no facilitar los parámetros de las personas que asisten, todo lo resumen en una persona con “trastornos psicológicos”; el educador de calle procura no compartir ni familiarizarse con los conceptos manejados por policías porque puede restarle credibilidad en la calle; el Concejal/a de Educación procura mantener al margen a la policía de los conflictos que se dan en los centro escolares, ya que se viene asimiliando tradicionalmente policía con represión. Por tanto, los policías cuando manejan información que puede interesar a los trabajadores de la Concejalía de Educación no la analizan o distribuyen porque la consideran de poca o nula importancia para el servicio policial. Y para culminar la maraña de despropósitos, todos y cada uno de los jefes de equipo o coordinadores de los grupos de trabajo, consideran como misión inexcusable la defensa a ultranza de los postulados de su departamento o de su personal.*

*Otro de los problemas que se vienen definiendo en la subsectorización de las reuniones. Cada elemento del equipo tiende a agruparse en una frontera y desde ese espacio defiende su territorio frente a los “otros”, sin que exista posibilidad de que se trabaje en red. Que se active la confianza y se module una fórmula cooresponsable en la búsqueda de soluciones.*

*Para llevar a buen puerto nuestras reuniones, debemos marcar una metodología, un procedimiento y establecer un moderado. Se hace preciso planificar, ejecutar y evaluar si los objetivos grupales se han conseguido.*

*Para ser efectivos y eficaces necesitamos aunar los esfuerzos de todos, permitir distintos enfoques que enriquezcan el discurso, legitimar las decisiones que se tomen en grupo y huir de las decisiones unilaterales basadas en la “fuerza de la dirección o jefatura”. Debemos abondar en los caminos de creatividad aprovechando los recursos de los distintos grupos. Necesitamos acercarnos al problema del usuario, que al final es quien debe importar, buscando una solución más integral, donde cada uno de los actores que componen las distintas administraciones aporten posibles soluciones.*

*No somos ajenos a los problemas que puede depararnos la integralidad de los grupos interinstitucionales: lenguajes distintos, el miedo y el desconocimiento “del otro”; no sabe bien dónde se encuentran las fronteras que dividen el trabajo de los equipos o personas, pero debemos huir de los prejuicios, de los estereotipos de otras profesiones (todos los policías son unos violentos, todas las trabajadoras sociales son unas “perroflautas, etc,etc) y pretende trazar espacios conjuntos que nos enseñen las potencialidades de otras profesiones: ¿Qué nos puede enseñar la trabajadora del Centro de atención al drogodependiente de los problemas alrededor del centro?. ¿Qué sienten las mujeres maltratadas y cómo se lo expresan a los psicólogos?. ¿Cuáles son las medidas de seguridad que un educador de calle tiene que llevar a cabo cuando trabaja con bandas de jóvenes violentos? ¿Cuáles son los roles que nunca debe admitir un educador social cuando trata con excluidos sociales?*

*Todos tenemos algo que aportar para la solución del problema. La visión focalizada, desde un único punto de vista, puede limitar la posible solución. Los problemas son poliedricos, y afectan a muchos recursos públicos, por tanto la solución única no existe o es imperfecta. Debemos olvidar el nosotros frente a vosotros y ese es el camino del futuro de la atención ciudadana. Hay que simplificar la estructura organizacional de las administraciones. Debemos aprender a organizarnos, a centrarnos en el ciudadano, a empezar a dar cabida en nuestros grupos de trabajo personas que ejerzan el liderazgo colaborador, que no es otro que aquel que dinamiza las integración de todos los equipos intersectoriales en búsqueda de una gobernazan comunitaria.* Gabriel Trejo González, Jefe de Policía de Algete, Madrid, España.

### **El equipo intersectorial, base de la gestión integral**

John Mudd ya en los años 80 (citado por Crawford, 1999), ponía un ejemplo sobre la principal limitación que encontraba a la policía tradicional, que tenía que ver con la gran dificultad de trabajar entre servicios altamente fragmentados. Este autor explicaba que si un policía se toma en serio la amenaza de una rata que pulula por el barrio, e intenta averiguar a quién derivar el problema, si ve que la rata está en un piso, llamará a la inspección de vivienda. Si de repente corre a un restaurante, tendrá que llamar al departamento de salud pública, pero si se escapa y muere en un callejón, tendrá que llamar al servicio de limpieza. Esta confusión es una de las principales fuentes de quejas del ciudadano, que se ve desconcertado sobre cómo las administraciones públicas no pueden con una rata. Mudd por ello propuso para Nueva York los “gabinetes de Distrito” que son un antecedente de los equipos intersectoriales.

Hemos visto cómo la profundización en la colaboración conjunta entre las tres partes del triángulo (administraciones públicas, entidades privadas, y ciudadanos) es fundamental para poder llegar a cubrir las necesidades y resolver los problemas de la manera más eficaz, eficiente, y para mejorar la satisfacción del ciudadano y del profesional en su trabajo, y para mejorar el bienestar y la calidad de vida de la comunidad. Esa capacidad de colaboración entre las tres partes para una mejor organización de los servicios al

ciudadano y a la comunidad lo hemos llamado gobernanza comunitaria. Para avanzar en ello debemos de tener en cuenta qué niveles de colaboración entre organizaciones vamos a utilizar. Kelling (2005) define un continuo de niveles en el camino desde la confrontación hasta la colaboración: resistencia activa → desafío → protesta pasiva → objeción → indiferencia → consentimiento → cooperación → coordinación → colaboración (o partenariado). **Cuadro 6.2.** (basado en la clasificación de Linden, 2010) muestra que en la dirección de una mayor “organización inter-organizacional” podemos decidir tener diferentes niveles, desde los de mero intercambio de información (“cooperación”), hasta una unificación organizacional (“ fusión ”). En el campo de gobernanza comunitaria habitualmente nos encontraremos con diferentes situaciones a la hora de ordenar y racionalizar los recursos y los servicios. Optaremos por ello por una combinación de niveles de acuerdo a cada caso. Pero en la gran mayoría de los casos nos situaremos en los niveles medios (coordinación, colaboración, e integración). En estos niveles los grupos y los equipos son los ejes clave de la organización de los servicios y de la gobernanza. El adecuado funcionamiento de estos equipos va a ser fundamental para lograr los objetivos marcados. Si el trabajo en equipo es normalmente necesario pero difícil en cualquier organización, lo es mucho más cuando los equipos son inter-organizacionales. Esto supone un gran reto que es básico abordar, y por eso aquí le dedicamos una sección especial.

Crawford (1999) sugiere la utilización del término “relación multi-organizacional” (“multi-agency relation”) cuando las relaciones entre entidades sea libre, sin compromisos ni procedimientos formales de coordinación, y “relación inter-organizacional” (“inter-agency relation”) cuando la relación tenga vínculos orgánicos de interdependencia. La gobernanza comunitaria suele requerir la constitución de equipos inter-organizacionales formalmente constituidos. En cambio, muchas veces las instituciones optan en cambio por crear grupos multi-organizacionales con vínculos laxos y sin una relación formal u orgánica, ni con claros mandatos a sus miembros por parte de sus entidades, ni con protocolos de actuación, o roles y funciones formales establecidas. Esto es debido a las grandes dificultades que se observan del trabajo en equipos inter-institucional, debido a factores como la falta de experiencia y de cultura de trabajo inter-disciplinar, multi-profesional, inter-sectorial, e inter-organizacional, o el recelo de las entidades por perder capacidad de decisión y autonomía. En cambio, las dificultades en la formación de equipos interdisciplinares no deberían de ser criterio para no formarlas. La principal pregunta debe de ser a qué nivel de organización inter-organizacional necesitamos los diferentes grupos de trabajo. Habrá grupos meramente consultivos (con un trabajo más de cooperación, como los Consejos), y tendremos que tener fuertes equipos inter-sectoriales horizontales de gestores y agentes comunitarios.



**Cuadro 6.2.** Niveles de organización inter-organizacional (adaptado de Linden, 2010).

El grupo supone una ventaja en comparación con las aportaciones individuales cuando colabora bien. Y el equipo será al mismo tiempo un tipo de grupo que supondrá una ventaja sobre el grupo no constituido formalmente en un trabajo organizado cuando está bien gestionado. Sabemos que muchos grupos inter-institucionales acaban disolviendo su eficacia y esfuerzo si no se constituyen como equipos bien estructurados. No hay que esconder la dificultad para ello, y por eso estos equipos necesitarán tanto de liderazgos colaborativos como de una fuerte formación y entrenamiento para el desarrollo de habilidades de trabajo en equipos inter-disciplinares, multi-profesionales, inter-sectoriales, e inter-organizacionales.

La ventaja estructural del equipo. El equipo permite conjugar procesos con estructura. Las cualidades del equipo permiten reestructurar una organización en equipos del trabajo, simplificando su estructura jerárquica al suplir el trabajo en equipo a la labor de un mando intermedio. Esto es también aplicable a los equipos inter-organizacionales. El equipo inter-organizacional, bien gestionado, permite conjugar las ventajas de los equipos intra-organizacionales (frente al trabajo individual de las personas) y de la colaboración inter-organizacionales (frente al trabajo individual de las organizaciones).

### El equipo en las organizaciones

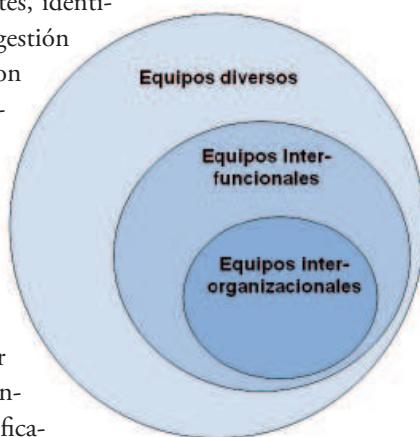
Ventajas del grupo frente al individuo (adaptado de Gil y García-Sáiz, 1998):

- Generales:
  - Una gestión del conocimiento colectivo, más fructífero. Obtendremos una información y conocimientos más completos, generando conjuntamente nuevos conocimientos y enfoques innovadores, aunando las capacidades de varios sujetos.
  - Diversidad de enfoques, que permite una visión heterogénea y más amplia, importante en los procesos de solución de problemas.
  - Capacidades para afrontar con mayor éxito tareas complejas e interdependientes.
  - Aceptación y apoyo a las soluciones por parte de sus miembros, como resultado de su participación en el proceso de toma de decisiones.
  - Legitimidad de las decisiones tomadas, frente al carácter arbitrario y autoritario que puede tener la decisión individual.
  - Las cualidades del grupo permiten reestructurar una organización en equipos de trabajo, simplificando su estructura jerárquica al suplir el trabajo en equipo a la labor de un mando intermedio.
- En relación a la tarea:
  - Distribución del trabajo, asignación de tareas.
  - Dirección, control y supervisión del trabajo.
  - Solución de problemas y toma de decisiones desde más aportes.
  - Mayor recogida y distribución de información de la propia organización o del ambiente.
  - Mejora la coordinación y enlace entre las distintas unidades de la organización y del ambiente exterior.
  - Mejora la participación y compromiso de los sujetos con las actividades, planes y decisiones tomadas.
  - Permite negociar y resolver conflictos que surgen entre unidades de la propia organización promoviendo compromisos de todos.
  - Permite promover el cambio y el desarrollo en la organización.
  - Funcionan como agentes de socialización y medios de formación de los nuevos miembros.
- En relación a las necesidades socioafectivas:
  - Satisfacen necesidades de afiliación. Contribuyen a establecer el autoconcepto y a mantener la autoestima, a través de la retroalimentación que proporcionan sus compañeros y el marco de referencia que establece su grupo.

- Proporcionan la ayuda y apoyo necesarios para conseguir objetivos personales, coincidentes o no con los de la propia organización.
- Permiten a los sujetos poner a prueba ideas y capacidades, y compartir perspectivas, al constituirse en marco social de comparación.
- Reducen los sentimientos de inseguridad, ansiedad e indefensión de sus miembros, al eliminar la incertidumbre y proporcionar apoyo social.
- Facilitan el entretenimiento, reduciendo el aburrimiento y la fatiga, y aumentando la satisfacción personal.
- Permiten controlar el poder de la organización, a través de diferentes medios disponibles en los mismos grupos.

### **Equipos diversos, inter-funcionales, e inter-organizacionales**

Las características intragrupales de los equipos con alta diversidad (o diversos) muestran ventajas comparadas con las de los equipos homogéneos, pero también limitaciones y retos sobre los que debemos de ser conscientes, identificar, conocer, entender, y abordar en nuestra gestión de los equipos. Esto es aplicable a equipos con diversidad funcional o inter-funcionales (interdisciplinares e multi-profesionales), inter-departamentales, inter-sectoriales, e inter-organizacionales (Crawford, 1999). La diversidad (funcional, de conocimientos, de origen, de género, edad, ideología, personalidad...) en los equipos en principio no es buena ni mala por sí misma. Por un lado puede ser un factor que genere divisiones por categorizaciones intragrupales pero también puede ser fuente de eficacia grupal por la riqueza en conocimientos y puntos de vista. Hay factores mediadores de una mayor eficacia de la diversidad, como por ejemplo una alta motivación por la tarea o unas creencias pro-diversidad en el grupo (Meyer y Schermuly, 2012). La diversidad de nuestro equipo será buena si la gestionamos de tal manera que aprovechamos sus ventajas y reducimos sus limitaciones.



- Ventajas:
  - Mayores recursos en conocimientos, ideas, experiencias, perspectivas, métodos, creatividad, e innovación para lograr unos objetivos (eficacia).
  - Mayor oportunidad de aprovechamiento de los recursos (eficiencia).
  - Mayor capacidad de integración disciplinar y de sinergia.
  - Mayor capacidad de coordinación y de fortalecimiento y extensión de las redes de colaboración y de vínculo entre áreas, unidades, organizaciones, y funciones.

- Mayor capacidad para llegar de forma completa, adaptada, e integral a las características específicas de cada uno y de la totalidad de los usuarios desde un proceso relacional con él.
- Limitaciones y riesgos:
  1. Relacionadas con la interdisciplinariedad:
    - Las barreras del reduccionismo disciplinar. Confusión entre enfoque (o método) y objeto de estudio. Podemos entender que nuestra visión y método de un objeto de trabajo compartido (por ejemplo, la violencia de jóvenes) es la propia realidad.
    - La incomunicación disciplinar. Diferente lenguaje.
    - El desconocimiento del otro. Desconocimiento de competencias, conocimientos, funciones, recursos, usuarios, casos y problemáticas...
    - El desconocimiento de la naturaleza poliedrica e interdisciplinar del problema.
  2. Relacionadas con la multiprofesionalidad:
    - La paradoja de la ingerencia profesional: El intrusismo profesional o ingerencia en equipos (conflicto en el reparto de funciones y poder) frente a la “disgerencia” en equipos (difusión de responsabilidad en el reparto de tareas por considerar que la tarea no pertenece a sus funciones establecidas).
    - Recelos, discriminaciones, prejuicios, estereotipos entre profesiones.
    - Desconocimiento de las posibilidades y potencialidades de otros profesionales trabajando en nuestros problemas.
  3. Relacionadas con la diversidad del equipo:
    - Desprecios y discriminaciones por diferencias en categorías sociales, atributos físicos, culturales, o psicológicos, actitudes, creencias, ideologías, conocimientos, poder, competencias...
  4. Relacionadas con las relaciones inter-grupales e inter-organizacionales:
    - Conflictos inter-grupales entre los miembros del equipo intersectorial (entre organizaciones, estatus, profesiones...)
  5. Relacionadas con diferencias entre organizaciones:
    - Miedos a acusaciones de dejación del trabajo al delegar o derivar.
    - Miedos a mostrar demasiado liderazgo.
    - Miedos a perder funciones o competencias (o incluso el empleo).
    - Recelos para compartir información (= compartir poder).
    - Recelos sobre pérdida de autonomía en el trabajo o dejar a otros de diferentes organizaciones liderar el trabajo.
    - Recelos sobre aceptar instrucciones de otra organización.

- Temores a la propia organización. Temores en toma de decisión sobre extra-limitación en sus funciones, por poder estar “puenteando” al superior de la propia organización o por permitir a otros de otras organizaciones abordar problemas propios.
6. Relacionadas con la organización inter-organizacional
- Más riesgos de conflictos (que trabajando cada organización individualmente).
  - Mayor lentitud en la toma de decisiones.
  - Diferentes ritmos de trabajo y toma de decisión entre organizaciones.
  - Dificultades sobre si en el grupo hay diferentes niveles o estatus organizacionales o de experto.
  - Incapacidad de identificar y llegar a los usuarios con problemas poliédricos o multifactoriales (ya que cada organización o servicio tiende a centrarse en los casos más unifactoriales o “monoproblemáticos”).
  - Incapacidad para ver los usuarios individuales, grupales, y comunitarios como un todo (tendencia a percibir solo el tipo de usuarios prototípico de sus servicios).
  - Incapacidad para repartir tareas y funciones.
  - Incapacidad para aunar conocimientos, crear, innovar.
  - Conflictos de liderazgo.
  - Riesgo a no tomar decisiones, bajos en eficiencia, llevando finalmente a la disolución del grupo por inacción y baja motivación.
  - Riesgo a exceso de voluntarismo, por falta de claridad en las tareas, funciones, reglas o procesos de trabajo en equipo, o en el mandato desde las organizaciones.
7. Los propios del trabajo en equipo (“normal”)
- Dificultades estructurales
    - De desarrollo del equipo
    - De roles (conflictos intra- e inter-rol, ambigüedades de roles, tensión de rol)
    - De estatus
    - De cohesión
  - Dificultades de procesos de rendimiento
    - Escasa facilitación social
    - Baja motivación (escaqueo, inequidad, free-ride...)
    - Fenómenos de polarización y pensamiento grupal
    - Falta de aprovechamiento de los recursos de cada uno
  - Dificultades de procesos de influencia

- Normalización inadecuada
- Conformidad y obediencia inadecuadas
- Procesos de desindividuación
- Estrategias para superar las limitaciones de equipos interdisciplinares e interorganizacionales

El gestor o líder debe de definir unas líneas estratégicas y tácticas de trabajo en equipo que debe de saber transmitir a todo el equipo. Entre ellas, algunas que podemos citar son:

- Dejar bien definidas las funciones y el estatus de cada uno, reduciendo dificultades en el desempeño de los roles (como conflictos intra e inter-rol o ambigüedades de rol).
- Fomentar el conocimiento de las otras disciplinas y de sus lenguajes.
- Mostrar los potenciales y posibilidades del trabajo interdisciplinar.
- Enseñar en qué consiste la integración disciplinar (participación en trabajos conjuntos y respeto a cada disciplina).
- Entrenar en habilidades grupales.
- Ampliar los márgenes competenciales permitiendo ciertos solapamientos en recursos y objetos de trabajo entre los límites y periferias competenciales.

La gestión del conocimiento en un **equipo con diversidad funcional** debe de utilizar procedimientos y técnicas de creatividad que permitan el desarrollo de cadenas de valores de conocimientos conjuntos. Partiendo de los conocimientos especializados de cada agente, podremos proceder a agregar, integrar, y sintetizarlos, creando nuevos conocimientos innovadores (Cronin y Bendersky, 2012; Meyer-Stamer, 2004). Buscamos la innovación como la confluencia de creatividad y viabilidad del grupo (Baruah y Paulus, 2008; Paulus y Brown, 2007). El grupo o equipo diverse debe de ser la herramienta básica para todo el proceso, incluido el análisis de viabilidad de las nuevas soluciones, estrategias, y planificación conjunta del trabajo.

Las dificultades del trabajo en **equipos inter-organizacionales** son la suma de las de cualquier equipo, las de equipos con alta diversidad, las de equipos inter-funcionales, y las propias de trabajar con agentes (con diferentes posiciones y responsabilidades) de diferentes organizaciones. En cambio, en nuestro caso, a la hora de trabajar centrados en el ciudadano y en la comunidad, los equipos inter-organizacionales poseen grandes ventajas comparados con los de las empresas (normalmente asociadas en cadenas de valor entre proveedores y clientes). Las empresas suelen tener muchas reticencias debido a los recelos por riesgo a pérdida de autonomía o de competitividad en el mercado, lo que debe de sumarse a la hora de analizar la efectividad y dificultades de estos equipos (Stock, 2006). En cambio, en los servicios públicos hacia un territorio social, los equipos tienen grandes oportunidades de impulsar verdaderas cadenas y redes de valores destinados a la calidad de vida de todos sus ciudadanos, superando los conflictos entre organizaciones y colectivos, y aunando el esfuerzo conjunto y los conocimientos de entidades públicas, privadas, y organizaciones sociales Paulus y Dzindolet, 2008; Pearce,

2009). Las nuevas TICs (p.ej., Pretz y Link, 2008) nos van a ayudar a generar conocimiento e innovación desde las aportaciones diversas de equipos inter-organizacionales hacia una mayor inteligencia colectiva. De esta forma, los miembros del equipo inter-organizacional podrán salir con más facilidad de los límites de sus organizaciones y realizar decididamente y con menos resistencias internas o externas actividades de propagación y “enganche” (“boundary spanning”) hacia otras organizaciones y hacia ciudadanos y comunidades para fortalecer redes de trabajo y de gobernanza. Para ello podrán usar actividades como de recogida de información sobre necesidades del ciudadano, recursos y servicios (“scouting”), de trabajo con otras organizaciones para lograr su apoyo (“ambassadorial”), de coordinación de acciones con otros expertos, y de potenciación (“empowerment”) de los ciudadanos para apoyar los servicios. En este sentido la diversidad funcional y de información del equipo será un recurso que facilitará estas actividades, reduciendo los sesgos de discriminación intergrupales entre organizaciones y ampliando la permeabilidad de la red (Drach-Zahavy, 2011).

De cualquier forma, esto no exime de las dificultades mencionadas. Liddle y Gels-thorpe (1994), en su estudio en Gran Bretaña sobre cooperación inter-institucional en la prevención del delito, encontró varios tipos de agentes: El iniciador del proceso (que se sobrecarga de trabajo), los pasajeros que apoyan (que se limitan a ofrecer apoyo verbal), los socios durmientes (simplemente acuden a las reuniones), los obstructures, los espías de agencias, y los proselitistas. En su estudio, los agentes de policía tendían a ocupar el papel de “pasajeros que apoyan”, con ciertas resistencias debido a su percepción de que debían estar fuera combatiendo el crimen, en vez de estar “simplemente charlando”. Estos autores concluyen con recomendaciones como que el tamaño del grupo inter-organizacional sea el adecuado (ni muy estrecho ni muy amplio) capaz de abordar operativamente los objetivos, la composición del grupo debe de incluir una representación buena de la diversidad del lugar (en género, edad, y minorías), debe de haber un grupo de un nivel de autoridad con funciones estratégicas, y un grupo operativo a nivel de terreno, y la autonomía del agente coordinándose con otros agentes debe de permitirse evitando de forma activa las suspicacias de su propia organización. También, el papel de coordinador es crucial para generar unas relaciones inter-institucionales productivas. Efectivamente, para poder identificar y superar las limitaciones que estos procesos suponen, necesitaremos de roles y habilidades de liderazgo colaborativo.

### **El gestor comunitario como líder colaborativo**

La constitución de nuevos equipos inter-sectoriales muchas veces tendrá la tentación de no asignar un coordinador o líder, ya que buscan mantener unos principios de horizontalización (respeto a la autonomía de cada parte). En cambio, la evidencia de nuestros estudios nos indica que cuando no existe una cultura de trabajo inter-organizacional en equipo, la falta de liderazgo lleva en la mayoría de los casos a una continua reducción en la eficacia, por dificultades como las que hemos citado arriba. Otros estudios (Hüttermann y Boerner, 2011) muestran que la diversidad funcional de un equipo (entendida como la extensión en la que los miembros de un equipo difieren en las áreas funcionales en la que han invertido gran parte de sus carreras) puede ser buena o mala dependiendo

si hay un líder que sepa gestionarla adecuadamente. Por ejemplo, el potencial creativo y de innovación de esta diversidad puede ser potenciado si el líder fomenta normas constructivas de resolución de conflictos inter-funcionales sobre la tarea. En cambio, puede reducirse si el líder se empeña en imponer un perfil excesivamente carismático de identificación dependiente hacia él o promotor de conflictos relationales o personales entre los miembros para ganarse el favor del líder.

Un liderazgo colaborativo no tiene que significar que el grupo tenga un “jefe”. Efectivamente, si es el gestor comunitario general o sectorial el coordinador del equipo inter-sectorial, deberá de desplegar habilidades colaborativas. Deberá de saber liderar sin mandar, saber diferenciar entre ser líder y ser jefe. Unas capacidades básicas de un líder colaborativo “equilibrado” deben incorporar de manera justa los siguientes ingredientes:

1. Ser referente: Disponer de credibilidad técnica, ética y humana para que los demás le sigan. Como referente:

- Se pone al frente de los retos.
- Predica con el ejemplo.
- Busca la mutua identificación con los demás

2. Movilizar a los demás: es capaz de hacer que otros hagan las tareas de forma adecuada, para lo cual debe disponer de capacidad comunicativa, persuasiva, de enganche y de arrastre. Como movilizador:

- Considera que las organizaciones están formadas por personas.
- Cuenta con los demás miembros del equipo.
- Fomenta la colaboración.
- Actúa con flexibilidad y mesura.
- Genera confianza y compromiso entre los miembros del equipo y de éstos con sus entidades y con la comunidad.
- Utiliza su influencia para lograr orientar a los miembros hacia metas de orden superior.

3. Observar objetivamente, escuchando, evaluando correctamente y sabiendo reconocer el buen trabajo de los demás. Como observador objetivo:

- Es capaz de leer correctamente el entorno.
- Valora las capacidades de cada entidad.
- Percibe las necesidades de los demás.

4. Coordinar eficaz y eficientemente, utilizando los recursos disponibles materiales, humanos, y temporales óptimamente, sin derrocharlos, en función de unos objetivos claros y tangibles. Como líder eficaz:

- Está abierto a posibles mejoras, desarrolla nuevos enfoques.
- Se conoce a sí mismo y a los demás con el fin de sacar lo mejor de cada uno.

- Saber gestionar bien los tiempos y dedicaciones del equipo y suyo propio, distinguiendo bien lo que es prioritario de lo que es urgente.

Algunos problemas comunes de un líder cuando el equipo es inter-organizacional:

- El desconocimiento sobre otras profesiones u organizaciones genera falta de comunicación y reduccionismos.
  - Solución: Fomentar el conocimiento de los lenguajes disciplinares y de las funciones de cada entidad.
- El desprecio, preconcepciones, o falta de interés por otras disciplinas o entidades genera falta de motivación.
  - Solución: Fomentar la interdisciplinariedad: El profesional debe de saber no solo en profundidad sino también en amplitud.
- Conflictos o ambigüedades de roles horizontales o transversales.
  - Solución: Dejar claro desde el principio el estatus y función de cada uno, al mismo tiempo que el trabajo en equipo significa igual a igual, sin privilegios.
- La necesaria flexibilidad del coordinador por diferencias en las tareas y funciones puede generar agravios comparativos.
  - Solución: Mostrar las diferencias de funciones desde la equidad en las responsabilidades.

### **La reunión como base del equipo de trabajo**

Algunos puntos de sentido común (*pero no tan comunes*) (adaptado de Gil y García-Sáiz, 1998):

- Puntualidad
- Traer los temas ya preparados y documentados por todos.
- Mantener una buena moderación entre todos: No hablar todos al mismo tiempo, por turnos de palabra. Ser breve y sintético.
- No tratar nada en las reuniones que se pueda abordar individualmente.
- Procurar no extender la reunión más de lo previamente marcado.
- Procurar no salirse del orden del día ni de asuntos no competentes del equipo de trabajo o de la reunión.
  - Procurar dejar claras las tareas y objetivos de cada uno para la siguiente reunión.
  - Procurar tener un seguimiento y evaluación de la reunión

## 6.3. El procesamiento integral de la información y la comunicación

**Extracto de las *Directrices Internacionales de Gobernanza en la Comunidad Diversa* (publicadas en Gendarillas, 2011).**

### 4. Información, transparencia, auditoría y rendición de cuentas

- 4.1. Principio.** Las administraciones con servicios ciudadanos y comunitarios deben basarse en los principios de información, transparencia, auditoría y rendición de cuentas públicas, a través de sistemas claros, rigurosos, y verificables, de evaluación de los servicios, salvaguardando la confidencialidad de los datos personales de los ciudadanos, buscando lograr la confianza y la participación en los procesos de toma de decisión de ciudadanos informados y con conocimiento de causa.
- 4.2.** Las agencias de servicios al ciudadano deben colaborar compartiendo información para permitir dotar al ciudadano de los servicios más ajustados a sus necesidades diferenciales. Esta colaboración debe basarse en diferentes niveles de confidencialidad. Cada agencia o servicio debe manejar únicamente la información que fundamentadamente sirva para ofrecer sus servicios de forma efectiva.
- 4.3.** Las agencias deben obtener la información del ciudadano voluntariamente y en base a la confianza del ciudadano de que esa información será destinada únicamente para ofrecerle mejores servicios. Las agencias deben proveer de información veraz y transparente a los ciudadanos para garantizar su autonomía, toma de decisión, y consentimiento sobre los servicios desde la reflexión informada y el establecimiento de criterio propio bajo sólidos fundamentos.
- 4.4.** Las agencias y servicios ciudadanos son responsables de obtener la información suficiente y necesaria para garantizar los servicios a todos aquellos ciudadanos que lo necesiten.
- 4.5.** Las agencias y servicios ciudadanos deben incorporar sistemas implicativos de diagnóstico de las necesidades, problemas, y recursos, de evaluación y auditoría de los servicios, y de rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria, que incluyan a los ciudadanos y a los profesionales de su propia organización y de otros servicios. Los resultados de esta evaluación deberían de hacerse públicos, excluyendo aquellos datos que incluyan información personal confidencial.

Ya hemos visto cómo en el trabajo de todas las áreas y sectores trabajando en y para el barrio, en las funciones de los agentes y gestores comunitarios, y especialmente para el trabajo conjunto de los equipos inter-sectoriales, la gestión de la información y la comunicación tiene muchos elementos en común. Las necesidades de un método o sistema de información completo y profundo del barrio es compartido. Esta información debe de incluir de forma amplia una larga serie de campos de información sobre el barrio relacionados con sus características actuales de su diversidad social y cultural, como de su evolución histórica, de los factores que afectan a las necesidades y problemas, de elementos que suponen recursos formales e informales.

Más aún, es legítimo que las administraciones públicas quieran ofrecer unos servicios de calidad que respondan a la pluralidad de diferentes necesidades y problemas de cada uno de los ciudadanos, y que logren su satisfacción con sus servicios. Los servicios públicos tienen además el mandato público de procurar que las diferentes necesidades básicas de cada ciudadano estén cubiertas para que puedan llegar a acceder a los mismos derechos que el resto de la ciudadanía, teniendo en cuenta que sus características diferenciales corran a su favor y no en su contra. Más aún, los servicios al ciudadano deben de ser capaces de llevar sus servicios al ciudadano cuando lo necesite, desde criterios de eficiencia y eficacia, comprendiendo a fondo sus circunstancias en su propio contexto como conociendo y aprovechando los recursos formales e informales presentes y latentes que tiene el ciudadano a su disposición en su entorno. Para ello, las administraciones tendrán que contar con una información suficiente y necesaria de todos los hogares y de sus componentes, para poder saber ofrecer y acercar unos servicios de calidad adaptados al ciudadano, desde modelos de gestión actuales. Si desde hace tiempo muchas empresas están utilizando modelos de gestión centrados en la relación con el usuario, con métodos proactivos que se anticipan a la necesidad y demanda del usuario, deberíamos de esperar de los modelos de gestión pública que así sea también. Los servicios públicos tienen una ventaja añadida a las empresas, y es que al tener que cumplir con ese mandato de nuestra sociedad de derecho, pueden plantear modelos integrales e inter-sectoriales de atención al ciudadano, con procedimientos de coordinación horizontal y vertical entre servicios. Para todo ello precisaremos de métodos que nos permitan recoger y procesar de forma amplia y profunda importantes cantidades de información.

Tanto las necesidades y retos, como las oportunidades van de la mano gracias a las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs) que van a hacer ello posible. Ya hemos mencionado arriba en los métodos de trabajo del agente comunitario de policía y del resto de los agentes los tipos de información a tener en cuenta y las técnicas para ello. Se hace necesario en todos los casos el diseño de una base de datos relacional al menos con las siguientes características:

- La existencia de campos relacionales que nos puedan llevar a otras bases de datos sectoriales o generales de forma sencilla;
- Posibilidad de una sencilla introducción y procesamiento de todo tipo de datos (bibliográficos, secundarios, primarios, cualitativos, cuantitativos, fotográficos, audiovisuales).

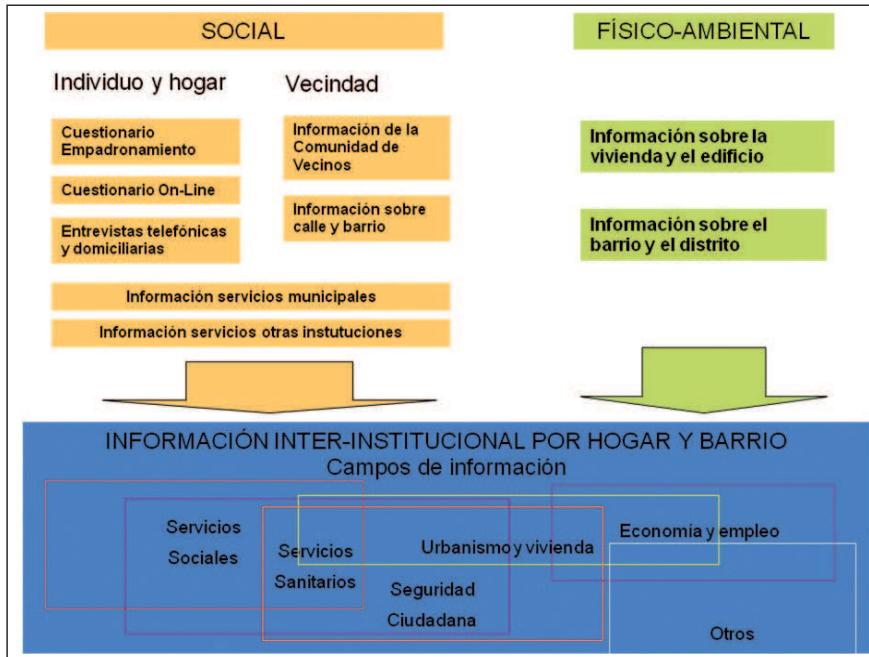
- Facilidad para acceder a información sobre necesidades, problemas, y casos de nuestro trabajo desde cualquier lugar y con cualquier medio de comunicación.
- Acceso a una información necesaria y suficiente sobre todos los hogares de nuestro territorio.
- Capacidad para actualización continua y a tiempo real de la información desde cualquier lugar y con cualquier medio de comunicación (móviles, ordenadores portátiles, tabletas...).
- Seguridad de los datos y diferentes niveles y filtros de acceso y de confidencialidad en base a las necesidades de información de cada uno de los tipos de agentes y servicios.

Precisaremos utilizar todo tipo de métodos de recogida de investigación: encuestas, técnicas grupales cualitativas y participativas, y visitas a los hogares. Los censos completos de los hogares deberán de contener las preguntas suficientes y necesarias para poder realizar un diagnóstico completo y suficiente tanto de las necesidades y problemas como de los recursos informales con los que vamos a poder contar en cada vivienda, edificio, calle o plaza, y barrio. Este trabajo es tan arduo que precisaremos para ello de un esfuerzo coordinado de los agentes de las diferentes áreas sectoriales, y en particular del liderazgo de los gestores comunitarios generales para diseñar, organizar y coordinar los métodos de procesamiento de la información. Ya hemos sugerido más arriba que la información básica para poder planificar y proveer de una serie de servicios debe de estar incluida en un cuestionario en el proceso de solicitud de empadronamiento o en el propio censo. Si contamos con preguntas del tipo del **Cuadro 5.1.5.4.**, incluyendo aquellas sobre la red de apoyo social (y de relaciones conflictivas) de cada hogar, y sobre la disponibilidad de cada persona y hogar para potenciales colaboraciones en acciones de apoyo y participación, podremos confeccionar un detallado mapa de redes sociales del barrio. En este mapa podremos saber quiénes son los líderes informales (o nodos sociales), dónde están las personas en riesgo de abandono o aislamiento o más vulnerables debido a una débil red de protección, dónde están las personas de recursos potenciales para el fortalecimiento de las redes en las personas más necesitadas, dónde están los conflictos más preocupantes... Hoy en día programas informáticos abiertos como NodeXL (<http://nodexl.codeplex.com/>) y UCINET (<http://www.analytictech.com/ucinet/>) te permiten procesar fácilmente esa información de los cuestionarios y te devuelven información cualitativa y cuantitativa muy útil sobre la red social de un barrio. El análisis de redes te va a dar información sobre nodos (personas, hogares, comunidades, grupos étnicos, organizaciones, instituciones...) y vínculos (tipos y cualidades de relaciones entre nodos). Estos programas te incluye información también sobre las características de los nodos: medidas de centralidad como el rango (número de vínculos), grado de intermediación (en qué medida ese nodo es “puente”), y cercanía con el resto de la red. Podemos tener datos individuales pero también datos de toda la red social comunitaria. Esta información la podemos comparar con la de otros barrios, lo que nos va a ayudar a diagnosticar los problemas y los recursos en seguridad ciudadana y en otros ámbitos del barrio.

Con este tipo de información, los agentes sectoriales van a poder incluir aquí información que es pertinente para otros agentes y para el agente comunitario general. La gestión de la participación ciudadana también nos permitirá reducir nuestro esfuerzo, especialmente a través del Portal del Ciudadana. Todos los agentes y administraciones motivarán al usuario del Portal que lo mantenga actualizado y participe alimentando el Portal con información nueva sobre sí mismo y sobre su contexto social. La Policía Local de Castelló (en España) usa el análisis de redes para conocer la relación entre entidades y organizaciones en la ciudad. También lo han usado para diagnósticos de problemas concretos como es el de los gorrillas (“aparcacoches” informales) y sus redes sociales formales e informales. De esta forma,

*“podemos identificar quiénes son los líderes, y cuáles son sus redes referenciales, para a través de ellas trabajar con el grupo para sacarles de ahí y acercarles a los recursos adecuados. Esta es la única manera de trabajar sobre ellos, porque aunque implícitamente su actividad (mendicidad) supone generalmente una extorsión encubierta al conductor y una ocupación privativa del espacio público, no están cometiendo un evidente delito por el que pudiéramos privarles de esa libertad”.* Daniel Salafranca, Oficial de Policía Local de Castelló.

Todos estos tipos y procedimientos de procesamiento de la información suponen la necesidad de contar con un sistema integral compartido de información y comunicación. Este sistema podrá compartir diferentes campos entre áreas y mantendrá diferentes filtros de acceso a cada tipo de campo dependiendo del tipo de servicios. De esta forma, cualquier área puede alimentar el sistema en campos relevantes para otras áreas y acceder a la información de su área que haya podido incluir otras áreas. Esto supone una gestión de la confidencialidad con filtros de acceso a diferentes campos dependiendo de los servicios. Los campos a los que podrá tener acceso cada servicio deberán de estar bien justificados y fundamentados por cada área sectorial con criterios relacionados con la eficacia y calidad de prestación de sus servicios (ver **Gráfico 6.3**). La información a fundamentar por cada área debe de basarse en el principio de autonomía y confidencialidad del ciudadano: Cada servicio no deberá de solicitar ninguna información que no sea estrictamente necesaria y suficiente para realizar adecuadamente su trabajo.



**Gráfico 6.3.** Sistema integral de información inter-institucional

Existe un importante reto en cuanto a la confidencialidad y riesgos de seguridad de los datos de una información tan amplia y completa de los ciudadanos cuando es integrada en una base de datos y cuando queremos que los agentes puedan tener acceso a ella desde cualquier lugar actualizada a tiempo real y sincronizada. Esto requiere un serio trabajo de los expertos informáticos y telemáticos para encontrar medios e instrumentos de seguridad en el acceso a diferentes niveles de información por cada uno de los tipos de agentes. Otra estrategia puede ser la de distribuir la base de datos en los diferentes servidores sectoriales, e integrarla no físicamente sino a través de herramientas de campos relacionados entre bases y sincronizadas. Esta es la forma de distribución de la información de nuestro cerebro, que permite que si hay un daño en un área no perdemos toda nuestra memoria. La gestión de estos sistemas debe de estar compartida por los diferentes agentes comunitarios sectoriales y generales. En cambio, la carga de trabajo y el nivel competencial de la persona que trabaje estos sistemas recomienda que lo realice un especialista centrado en esta función.

## **7. Procedimientos generales de implantación: Resistencias y estrategias**

*“Para ser más eficientes debemos construir la ciudad compleja. El impulso para conseguirlo debería venir de la Administración Pública cuyo mandato de dar servicios asume implícitamente esta complejidad”.*

Jose Fariña Tojo, Catedrático de Urbanismo  
de la Universidad Politécnica de Madrid

El modelo descrito supone una metodología óptima que pueda responder de forma más o menos estable a las problemáticas de un territorio de alta diversidad. En cambio, no incluye el procedimiento de implantación, que precisaría el establecimiento de un Plan de Implantación del modelo, con etapas y modelos transitorios. Esta separación entre modelo óptimo final (la metodología de trabajo estable y permanente que se quiere mantener) y procedimiento de implantación del modelo se debe de realizar por razones procedimentales. Queremos evitar que las culturas y procedimientos de trabajo presentes no sesguen o contaminen el diseño del modelo más adecuado. El riesgo reside en que la percepción de las dificultades de la implantación de un modelo adecuado suele bloquear su visión.

Ya hemos mencionado más arriba que el modelo “final” de sistema integral de seguridad ciudadana definido en este libro está diseñado para adecuarse a la sociedad diversa. Esto significa que pueda adaptarse a las características de cualquier cultura o colectivo social. Creemos que el sistema puede ser aplicado a muchos lugares y países. En cambio, los procedimientos de implantación necesariamente varía más y debe de adaptarse a cada circunstancia. Debemos por ello diseñar y llevar a cabo un Plan de Implantación que pueda introducir en el territorio y en nuestras organizaciones el nuevo modelo gestionando inteligentemente las dificultades, limitaciones, pero también manteniendo los valores, recursos, y oportunidades del modelo presente. Va a tener que adaptarse a sus diferentes circunstancias organizacionales, sociales y culturales de cada lugar. Debe de identificar estrategias que pongan en valor y aprovechen aquellos elementos del modelo presente que ya van en la dirección del modelo que queremos implantar (que siempre los hay) y que pueden actuar de “aliados” de nuestro procedimiento de implantación. El Plan de Implantación debe de contar con la formulación de un procedimiento de gestión de las amenazas y resistencias (ya mencionadas en parte más arriba) que se puede encontrar de forma interna (por los procedimientos y culturales organizacionales y laborales en las áreas policiales y el resto de las áreas implicadas) y de los recursos y oportunidades con los que contamos. El procedimiento de formulación de un plan o programa de implantación podrá basarse en procedimientos,

métodos y estrategias similares a los descritos más arriba para un plan, programa, o proyecto de intervención. En este caso, más que las necesidades, problemas y recursos de nuestro territorio, empezaremos analizando las limitaciones, dificultades, resistencias, amenazas de cambio, pero también las fortalezas, recursos, y oportunidades con los que contar para diseñar el procedimiento de implantación más adecuado.

Mientras que los procedimientos de implantación deben de tener en cuenta las especificidades de cada lugar, ya hemos visto cómo en cambio por lo general encontramos una gran similitud en las principales limitaciones entre las organizaciones de las diferentes áreas y servicios sectoriales (seguridad ciudadana, justicia, salud, educación, servicios sociales, urbanismo, medio ambiente, economía y empleo...). Por ello, además de los aspectos específicos a tener en cuenta en la implantación de las figuras de policía descritas arriba, los elementos de planificación del procedimiento de implantación que describimos a continuación son comunes y pueden ser aplicados a todas las áreas incluidas en el Sistema Integral y al sistema en su globalidad.

### 7.1. Resistencias y limitaciones

Ya mencionábamos al abordar las resistencias de implantación de la figura del policía comunitario que una de las primeras resistencias que nos encontramos es de hecho la distorsión que suele crear no saber distinguir el modelo final óptimo del procedimiento para alcanzarlo. Dicho de otra forma, el árbol no debe de quitarnos de ver el bosque. Confundir el camino con la meta podemos considerarlo como una de las primeras resistencias que encontraremos al cambio. Esta confusión hace que muchos gestores perciban el modelo final como imposible. Es común desechar modelos interesantes ya que se perciben inviables, cuando lo que realmente se está percibiendo son todas las resistencias, dificultades y esfuerzos que va a encontrar en el camino para implantarlo. También puede ser que todas estas dificultades se pongan juntas como un pretexto que esconde otros motivos de resistencia. Por ello, debemos de analizar la viabilidad del modelo final y de los diferentes procedimientos de implantación por separado. Si el modelo final es el más adecuado para nuestro territorio, siempre podremos encontrar procedimientos también adecuados.

#### 7.1.1. Resistencias internas

Sobre las limitaciones y resistencias en cada servicio, área, u organizaciones sectoriales, arriba ya hemos listado algunas de las limitaciones y resistencias para el cambio organizacional en los servicios de seguridad ciudadana, que son extensibles a la gran mayoría de las organizaciones y sectores de servicios al ciudadano. Como hemos visto, las principales dificultades de cada una de las áreas son compartidas por lo general por el resto de ellas. Podremos encontrar diferencias en estas resistencias en base a las actitudes y habilidades personales de gestores y agentes de base de cada lugar, de ciertas diferencias en las culturas de trabajo de unos y otros (no es lo mismo la existente en los servicios sociales que en la policía, por ejemplo), y de la trayectoria histórica de experiencias de éxito y fracaso de

experimentos previos. En este sentido, en el punto de partida de cada organización podrá estar más o menos cerca del modelo “meta” en unos u otros ámbitos o servicios pudiendo aprovechar estos avances en diferentes medidas. Esto también hay que tenerlo en cuenta porque el aprendizaje mutuo de buenas prácticas va a ser un recurso importante para abordar las resistencias internas de cada lugar. Otras de las resistencias más comunes relacionadas con los modelos comunitarios de trabajo prioritariamente sobre el terreno es la escasa costumbre de la gran mayoría de los agentes sociales de los diferentes campos y áreas sectoriales de trabajar sobre el terreno. Suelen estar muy acostumbrados a trabajar sobre demanda con el ciudadano entrando a su despacho, y un cambio en el que “busquen” al ciudadano con problemas y trabajen con él en su lugar no es algo a lo que estén acostumbrados. Lo podrían ver como una reducción en sus condiciones laborales. Esto también podría alarmar a los sindicatos. Relacionado con ello, tenemos un conjunto de trabajadores y gestores públicos que piensan que es el ciudadano el que tiene que hacer el mínimo esfuerzo de colaborar con la administración pública y acercarse a los centros si quieren que les puedan proveer de servicios. En nuestro estudio encontramos que estos planteamientos tienen más que ver con desconocimiento, falta de preparación y formación concreta en los modelos y técnicas de intervención comunitaria.

También aquí debemos de prestar atención a las resistencias de los niveles de gestión donde tradicionalmente se integran los servicios, que son los de planificación general territorial. Muchas veces los gestores políticos territoriales pueden encontrarse con el temor de que una descentralización de los servicios pueda permitir una excesiva autonomía periférica (en los gestores comunitarios y de barrio, más cercanos al ciudadano). Esto puede percibirse como un riesgo de que, por escasa competencia profesional o por intereses particulares, puedan tomarse decisiones poco acertadas. En particular, se percibe que un acercamiento y relación excesiva con los ciudadanos puede fomentar una atención “clientelar” excesiva, y promover acciones poco dadas al interés general de la ciudadanía. Esta es una de las razones por las que en muchos casos se mantienen estructuras con organigramas tradicionales funcionales ramificadas hacia la atención a los barrios y al ciudadano. Aunque esta percepción puede tener cierta base, algunas veces fundada en experiencias previas, tiene más de temor que de conocimiento profundo de los métodos que podemos implantar y que pueden prevenir estos problemas. También puede estar encubriendo otras motivaciones, como el temor a perder el control y el poder de decisión. También, las figuras políticas locales elegida por el barrio o distrito puede ver amenaza su autoridad legítima por la autonomía de los gestores o equipos comunitarios, cuando no conocen bien en un principio la forma de trabajar de estos equipos.

Cualquiera de estas razones puede estar detrás de las primeras resistencias y rechazos inciales que saltan como un resorte cuando presentamos algo nuevo que supone un cambio sobre lo que ya existe. Estas primeros rechazos los podemos agrupar en dos categorías: (1) “Esto ya lo hacemos aquí”, y (2) “Esto es imposible aquí”. El primer caso es el más habitual (normalmente del mando medio o superior) y natural al que tendemos todos a caer. Ante un nuevo método rápidamente empezamos a explicar todo lo que ya

estamos haciendo o hemos hecho sobre la misma metodología (aunque no sea así o no se corresponda). En particular, la mayoría de los servicios, no solo de policía, proclaman que ya trabajan desde enfoques comunitarios, de proximidad, o de barrio. Por supuesto que la mayoría de las instituciones tienen agentes que se acercan o visitan a usuarios en su propio lugar. Y en muchos lugares se lleva trabajando con una filosofía similar incluso desde prácticas tradicionales, sobre todo en pequeños pueblos o municipios. Pero como hemos visto esto dista de un trabajo sistemático que pueda llegar a todos los ciudadanos, que trabajan con la comunidad en su conjunto y que garantizan llegar a los que necesitan de sus servicios. Trojanowicz y Bucqueroux (1998) señalan cómo al ponerse en boga el concepto de policía comunitaria en EEUU, algunas ciudades se lanzaron a implantarlo de forma excesivamente impulsiva y precipitada, sin planificación en el procedimiento de implantación, por lo que las consecuencias negativas pudieron superar a los beneficios. En cambio, también fueron muchos los que adoptaron el nombre de “policía comunitaria” a sus departamentos, manteniendo únicamente la retórica sin grandes cambios o simplemente sin ninguno. Esto también lo hemos podido observar en Europa con términos como “policía de proximidad” y “policía de barrio”.

El caso de “esto es imposible aquí” suele llegar cuando se explica el nuevo método, y suele justificar la imposibilidad de realizarlo, bien por razones culturales o sociales, bien por razones económicas, bien porque “no están para experimentos”, o porque la ciudad es muy grande y compleja en comparación a los lugares donde se está implantado. La persona que propone el cambio debe de escuchar atentamente las razones de estos rechazos y analizarlas bien. Al mismo tiempo, debe de mostrar las características de los lugares donde se han realizado buenas prácticas con los mismos métodos, y la viabilidad y adecuación de su aplicación en su territorio. También debe de aclarar cómo se va poder tener acceso a los recursos necesarios para su implantación. Óptimamente se debería de haber realizado un análisis previo de viabilidad y de mejora de la eficiencia del modelo a implantar. Finalmente, el decisor debe de verlo fácil, atractivo, y con una serie de valores añadidos, entre los que cuenten el impacto nacional e internacional de los resultados.

### 7.1.2. Resistencias externas

Podemos clasificar las resistencias y amenazas externas en dos tipos: Las que tienen que ver con las relaciones y coordinación entre áreas sectoriales y organizaciones y las relacionadas con el ciudadano y la comunidad.

Sobre las relaciones inter-organizacionales, cuando hablamos de amenazas al cambio también podemos entenderlo en el sentido opuesto, como “amenazas del cambio” que percibirán muchos gestores y directores territoriales medios y agentes comunitarios. Ya hemos mencionado en el capítulo sobre la implantación de la figura de policía de barrio algunas de estas resistencias y dificultades más comunes cuando otras áreas deben de asumir un trabajo conjunto incorporando también procesos y enfoques comunitarios en otros ámbitos no propiamente suyos como la seguridad ciudadana. Al mismo tiempo deben acostumbrarse a que los agentes de policía aborden también temáticas relacionadas con su trabajo habitual.

Todo esto crea recelos entre profesionales y servicios que ya hemos abordado. A estas resistencias hay que añadir aquellas relacionadas con la constitución y el trabajo de los grupos y equipos inter-sectoriales e inter-organizacionales, también descritas arriba. Resaltar las diferencias en culturas de trabajo, teorías implícitas sobre las causas de los problemas y sobre las formas de entender la intervención social y su eficacia, y en particular las preconcepciones, actitudes, y estereotipos de los trabajadores de unos servicios a otros.

Sobre las resistencias por parte de los ciudadanos, sobre su participación, ya hemos reiterado en varias secciones los retos de la participación ciudadana y comunitaria. Hemos mencionado obstáculos como las diferentes actitudes hacia la policía, que en muchos puntos también es extensible a otras áreas y servicios al ciudadano. Tipos comunes de ciudadanos con actitudes que dificultan nuestro trabajo para “enganchar” al ciudadano son:

- Ciudadanos con actitudes muy pasivas y dependientes de la acción de los servicios públicos, que esperan que se lo resuelvan todo;
- Ciudadanos que no están muy dispuestos a participar en los órganos de participación ciudadana porque piensan que ya pagan impuestos para que solucionen los problemas otros;
- Ciudadanos con una actitud negativa o desconfianza hacia las administraciones públicas (a aquellas sin ánimo de lucro);
- Ciudadanos que quieran capitalizar los servicios como si su problema fuese el único y más importante.
- Individuos y colectivos con culturas y actitudes muy críticas y poco pro-activas en términos generales ante cualquier actividad o novedad.

Este último punto lo encontramos en culturas y sociedades muy desconfiadas y reacias de cualquier novedad. Tienden a criticarlo todo de forma negativa sin claras propuestas alternativas. Esto se da en individuos o colectivos con una historia de pasividad, de tendencias a atribuir todos los problemas a causas externas a su comportamiento. También lo vemos más en personas de países que no han asumido que son parte intrínseca de una sociedad que se dota soberanamente de las administraciones públicas para proveer de servicios al conjunto de la ciudadanía (y no solo a unos pocos). También hay que añadir resistencias colectivas basadas en apreciaciones más objetivas basadas en una historia negativa de experiencias de participación ciudadana o de pobre respuesta de las administraciones públicas a sus necesidades y problemas. Finalmente, debemos también de tener en cuenta condicionantes personales específicos de individuos y grupos. Podemos analizar los factores psicosociales que dificultan o desmotivan la participación de las personas. Podemos identificar cómo los tipos de factores se agrupan por tipos de individuos, colectivos, y categorías sociales, y actuar de forma diferencial sobre estos tipos (Dávila y Chacón, 2004).

Debemos también de tener cuidado con la tentación de acabar utilizando a aquellos que más participan. Podemos caer en el error de quemar a aquellos que más se esfuerzan,

más motivados, o con mejores intenciones. También podemos caer en el riesgo de pensar que representan a toda la comunidad, y que por eso tenemos una participación real de la comunidad. Ante ello, debemos de establecer mecanismos para buscar que todos participan, especialmente aquellos más invisibles, que muchas veces son los más vulnerables y en riesgo, y que precisan de más atención.

### 7.2. Estrategias de implantación

*“Los cambios de partidos políticos pueden suponer cierta incertidumbre de freno en los buenos cambios, pero la población será un factor que mantenga el cambio, ya que no rota”. Coronel Tardochi, Mando de Policía Comunitaria de São Paulo.*

*“Es muy importante en cada una de las entidades encontrar un “embajador” porque por cada persona que se ponga a la defensiva encontramos un obstáculo. Ante los obstáculos hay que buscar personas en las entidades que crean en el proyecto, y ese es el equipo, ese conjunto de embajadores que se dediquen a representar el proyecto.”*  
*Elena Calafell, Illinois Center for Violence Prevention*

Ya hemos mencionado y enumerado una serie de estrategias para la implantación de diferentes áreas y de coordinación inter-sectorial. Estas estrategias son aplicables al conjunto en general, ya que como indicamos, las principales limitaciones de unas áreas sectoriales son las mismas que el resto de las áreas. Estrategias que podemos aquí mencionar como especialmente importantes para abordar las resistencias y limitaciones existentes en el conjunto en general son las siguientes:

- **Implicar a todos los niveles de las organizaciones en lo posible desde el principio.** Tanto la identificación de necesidades de cambio como la comunicación sobre el modelo a implantar y sobre el procedimiento de implantación debe de realizarse, en la medida que se pueda, de una forma abierta previa a las tomas de decisión.
- **Desconcentrar, trabajar en equipo, simplificar y racionalizar organigramas, reducir ambigüedades y conflictos en tareas y competencias, facilitar y apoyar el buen trabajo, más que crear nuevas centralidades.** Se trata de transmitir que lo de lo que trata es más de distribuir el trabajo, los recursos, y la toma de decisión que de descentralizar o relocalizar los recursos y las decisiones en nuevos centros de poder. El fortalecimiento de los procesos y protocolos de trabajo en equipos inter-departamentales e inter-sectoriales a nivel horizontal facilitarán la complejidad vertical y horizontal. Esto redundará en mejoras en la eficacia y eficiencia y en la valoración por parte de los mandos del trabajo bien hecho.
- **Ordenar a escala humana.** El tamaño o complejidad de la ciudad no es escusa. Se tratará de dividir el territorio en unidades de barrio abordables a escala del agente comunitario y de la comunidad.
- **Promover perfiles profesionales vocacionales.** Hay que entender a los agentes comunitarios como personas con grandes competencias, amplios conocimientos

y experiencia, y que son los que realmente saben cómo solucionar los problemas. El agente comunitario es el especialista en el contexto general del ciudadano y en el ciudadano en su sentido más integral. Conoce las limitaciones de un trabajo de mera respuesta, asistencial. Sabe trabajar de forma proactiva las verdaderas causas de los problemas ayudando de forma más efectiva a los ciudadanos, y llegando, de verdad, a mejorar su satisfacción y calidad de vida. Es un trabajo atractivo aunque difícil y de grandes retos, que “engancha” comparado con el tradicional. Es fundamental que los gestores y planificadores territoriales trabajen el valor de este trabajo, seleccionando a aquellos más valorados por sus compañeros, y definiendo puestos de trabajo atractivos y de promoción.

- **Subrayar las posibilidades de racionalización de recursos.** Muchos planificadores y gobernantes temen que cualquier cambio implique más gastos, y no quieren oír hablar de innovación en momentos de crisis o escasez. En cambio, un sistema integral de gestión comunitaria y de seguridad ciudadana supone una ordenación y racionalización de los recursos internos y externos sobre un territorio. Esto implica un importante ahorro de recursos a medio y largo plazo, al hacer más sencillas las estructuras y procesos de trabajo, evitar duplicidad y multiplicidad de servicios a los mismos ciudadanos. Al mismo tiempo sistematiza el trabajo llegando a todos los ciudadanos adaptándose mejor a la diversidad de necesidades y recursos, lo que redundará al mismo tiempo en una mayor satisfacción ciudadana y calidad de vida de la comunidad. Es una situación de crisis cuando más debemos de aprovechar las oportunidades de cambio.
- **Promover procesos internos de gestión y desarrollo de los recursos humanos adecuados a estructuras centradas en el ciudadano.** Desde el primer momento de captación y selección de candidatos, pasando por los procesos de planificación de la carrera, promoción, formación continua, hasta el final de la carrera profesional, la organización debe de transmitir los valores vocacionales relacionados con el servicio al conjunto de los ciudadanos y a la comunidad.
- **La formación continua y la especialización es básica para reducir resistencias y temores de los agentes que van realizar trabajos de gestión e intervención comunitaria sobre el terreno.** Además podrá servir para dar a conocer, divulgar, interesar, enganchar y motivar a los agentes en la nueva metodología, lo que permitirá reclutar nuevos aliados ante otras resistencias y amenazas. También nos dará un “feedback” directo sobre la nueva metodología que nos permitirá afinarla y mejorarla, y nos podrá dar pistas de por dónde podemos encontrar nuevas dificultades o “trampas” de implantación. Por otro lado, la especialización en procedimientos y técnicas de trabajo general o generalista no es una paradoja. El gestor comunitario general debe de mostrar un perfil superior de conocimientos amplios interdisciplinares.
- **Definir adecuadamente los procedimientos de trabajo, roles, estructuras intra-organizacionales e inter-organizacionales.** La clara definición de los roles

y funciones de cada puesto de trabajo para evitar ambigüedades y conflictos de rol dentro de cada organización debe de extenderse a las funciones inter-organizacionales de aquellos agentes con roles de colaboración y coordinación inter-sectorial e inter-institucional. Todo ello debe de basarse en un análisis y descripción metódica y rigurosa de los puestos y de los encajes de los puestos, que tengan en cuenta también otras funciones y puestos de otras áreas sectoriales. Esto debe de quedar claro y visualizarse desde el principio. Los agentes con funciones inter-organizacionales deben de tener claro el mandato de sus funciones y sus áreas competenciales. En particular, todas las partes deben de tener claras las funciones de los gestores comunitarios generales. La descripción de puestos con funciones inter-organizacionales podrá prever ciertos solapamientos en recursos, tareas y objetivos de trabajo de ámbitos competenciales no excluyentes, en los límites y periferias de dichas competencias. Esto ayudará a comprender el trabajo de otro, y al intercambio de información. Pero ello no debe de ser motivo de ambigüedades y conflictos, por lo que estos puestos deben de ser definidos clara y formalmente.

- **Promover el liderazgo colaborativo y de apoyo entre áreas.** Todos los gestores comunitarios (no solo el de policía) deben de liderar proactivamente y encargarse de toda aquella situación que perciba que puede representar un futuro riesgo o problema en su ámbito de trabajo, inclusive aunque la línea de acción pertenezca a otras áreas sectoriales. Debe de encargarse de derivar el problema al área adecuada, y asegurarse que se soluciona el problema, haciendo un seguimiento. Debe de liderar el impulso de la coordinación horizontal entre áreas e instituciones desde tácticas colaborativas. No puede transmitir que es el “jefe” desde actitudes y expresiones imperativas y de imposición. Debe de mostrar también un liderazgo similar en la iniciativa y seguimiento de las soluciones en su propia organización. Si todas las áreas trabajan de esta forma conjunta, el modelo de trabajo proactivo, preventivo, y de promoción de cada área será mucho más posible, y será más fácil percibir la viabilidad del modelo desde el principio.
- **Asignar coordinadores de equipo, gestores y personas encargadas de la solución de problemas.** Es importante que nos aseguremos desde el principio que todo tipo de procedimiento y elemento a implantar, al igual que toda necesidad, problema, lugar, o colectivo social cuente con una persona encargada de asegurar que se aborda el trabajo necesario. Eso no significa que esa persona tenga que ser el “jefe” o dirija las acciones requeridas para solucionarlo. Pero será aquella persona que acompañe el proceso y se asegure de que se llega hasta el final. El gestor comunitario general es uno de los agentes con un papel más relevante asignado en este sentido. Pero eso no significa que el resto de los agentes se puedan desentender de ello. Todos los agentes deben de tener esta preocupación de asegurarse de que el trabajo queda hecho. De hecho, el gestor comunitario debe de transmitir y alimentar esa idea. El gestor comunitario debe de desplegar

y transmitir habilidades como la de ser un referente del buen trabajo pro-activo, debe de saber movilizar a los demás, observar y escuchar de forma objetiva, y saber promover una coordinación efectiva.

- **Transmitir una intención clara de trabajo conjunto entre áreas sectoriales e instituciones. Los procedimientos y equipos de trabajo inter-sectoriales e inter-institucionales deben de formar parte de nuestro organigrama.** Hay que hacer visible que los resultados en eficiencia y eficacia de la mejora en la coordinación entre áreas e instituciones supondrá la oportunidad del cambio organizacional e inter-organizacional. Debemos con esto promover procesos sinérgicos de retroalimentación de nuestros objetivos. Así, la constitución de liderazgos colaborativos podrá facilitar el impulso de equipos inter-institucionales, que al mismo tiempo impulsen las redes comunitarias, y que mejoren la participación ciudadana y la gobernanza comunitaria. El aumento en la eficacia y eficiencia de estos procesos y estructuras retroalimentará las estructuras internas de cada organización, y permitirá reordenar y simplificar la complejidad vertical y horizontal. Lo equipos inter-sectoriales, en particular, podrán sustituir varios niveles y departamentos (ver **Gráficos 4.2.4 y 6.1.2b, y 6.2.**).
- **Promover una cultura del cambio centrada en el ciudadano en comunidad.** Al igual que los servicios de policía, el resto de las áreas son ante todo un servicio a todos y cada uno de los ciudadanos. No significa ello tener que dar la razón al ciudadano en todo, sino acompañarle y asesorarle para que tome las decisiones informadas y correctas que le permita aprovechar el recurso de nuestros servicios de una manera adecuada. Debemos de transmitir un respeto por la autonomía del ciudadano, que buscamos, trabajamos, y alimentamos proactivamente dentro de los objetivos de nuestro trabajo.
- **Transmitir que las soluciones a los problemas “de toda la vida” las veremos a medio y largo plazo.** Hay que realizar una comunicación a todas las partes que transmita que el cambio debe de ser continuo, a corto, medio y largo plazo, para una mejora continua de la calidad de los servicios desde los objetivos y los procesos definidos para ellos. La mejora continua es un proceso incremental en el que la iniciativa desde los mandos superiores se debe de complementar y enriquecer desde los resultados en el trabajo de base.
- **Promover una cultura de evaluación, de crítica constructiva y de transparencia.** Ya comentamos cómo muchos planificadores o gestores territoriales temen que lo que perciben como una descentralización de los servicios genere una excesiva autonomía de gestores de nivel comunitarios o de barrio. Una estrategia para abordar estos temores es similar a la que utilizamos ante los temores de los mandos de policía de que el policía de barrio puede llegar a tratos de favoritismo con individuos y grupos. Para ello debemos de transmitir que contaremos con mecanismos de evaluación mutua y multidireccional entre las diferentes partes, agentes sociales y ciudadanos presentes en el territorio. También, el perfil y los

métodos de los gestores comunitarios proactivos, buscando la participación de todos los ciudadanos será tan visible que facilitará la valoración hacia su trabajo y la identificación de posibles malas prácticas, abusos o negligencias. Por ello podremos establecer medios de evaluación del rendimiento del agente que incluya a todas las partes con modelos de evaluación del tipo 180 y 360°. Así, podremos transmitir que podremos prevenir estos tipos de problemas que queremos, y reducir así los temores y resistencias de los gestores políticos. De cualquier forma, el sistema en sí prevé que los niveles de decisión más amplios territorialmente, niveles de planificación y de decisión política, además de las funciones de planificación, autorización y decisión final, tienen una función muy importante de supervisión de la forma en que se gestionan los recursos a nivel de barrio o comunitario. Por otro lado, estos métodos también tienen que ver con las estrategias de gestión de la transparencia que están facilitadas por el método de trabajo comunitario, y sobre los que ya hemos hablado, que pueden ser extendidos a todas las áreas.

- **Reconocer y aprovechar lo existente y lo logrado previamente.** No se trata de empeñarse en demostrar que eso que dicen que ya hacen no es policía comunitaria o gestión integral auténtica. Se trata de reconoce que con ello ya están avanzando en estos métodos (aunque solo sea por su interés que muestran con ello), y de aprovecharlo para facilitar su desarrollo.
- **Promover una cultura de creencia y confianza mutua entre agentes de diferentes áreas sectoriales y con el ciudadano.** Una de las grandes dificultades y resistencias al cambio viene de la escasa creencia y desconfianza en los servicios públicos y ciudadanos tanto de los ciudadanos como de los propios trabajadores de estos servicios públicos. Esto les hace recelosos a la colaboración. También encontramos recelo y desconfianza de los gestores y agentes públicos a diferentes grupos o perfiles de ciudadanos. Esto hace más difícil la colaboración de los ciudadanos en un sistema de trabajo que se basa en contar con una información completa de todos los hogares, no solo sobre sus necesidades y problemas, también sobre sus recursos personales de aportación a la comunidad. Es fundamental incorporar a todos nuestros planes, programas, y proyectos, un fuerte componente transversal con objetivos de mejora de la confianza mutua. Debemos de transmitir una credibilidad en el conjunto de los servicios públicos, ya que es de todos y para todos (no para unos pocos). Para ello una táctica buscará transmitir que las organizaciones públicas deben de dar servicio a todos los ciudadanos, y especialmente a aquellos con más necesidades y problemas, para que puedan alcanzar los mismos derechos. Para ello, si el ciudadano quiere un servicio público de calidad bien adaptado a sus necesidades, deberá de colaborar en ello. Si muchas empresas tienen cantidad de información privada del ciudadano, no tiene mucho sentido que tenga más recelo por ofrecer una información básica para que los servicios públicos puedan mejorar la satisfacción del ciudadano. Las

administraciones públicas para ello deben de transmitir que esta información tienen como única finalidad poder ofrecer unos servicios de calidad al ciudadano, conociendo y adecuándose a sus características. También deben de transmitir garantía de confidencialidad, que solo se solicita información estrictamente necesaria y suficiente, y que en todo momento se respeta y mantiene la autonomía y capacidad de decisión del ciudadano sobre esa información. La información y toma de decisión es ante todo del ciudadano, y las administraciones públicas proveerán de aquellos servicios profesionales o recursos sobre necesidades o problemas que el ciudadano no puede abordar por sí mismo. Por otro lado, los gestores públicos deberán de entender que deben de dar un servicio a todos los ciudadanos de su circunscripción, tanto a los que colaboran como a los críticos, buscando revertir los rechazos desde planteamientos y estrategias que inviten a participar desde la autonomía del ciudadano.

- **Llegar a la persona, a todos y cada uno.** Es la persona y sus valores el principal motor del cambio de comportamientos. Debemos de centrar los problemas en los comportamientos y situaciones temporales y las soluciones en las personas estables. En particular, el diferente, el más indefenso, vulnerable, o en riesgo debe de sentir que estamos con ellos para protegerles a ellos y a todos y no para proteger a “otros” en una supuesta guerra.
- **Empezar con casos visibles y a niveles concretos y manejables entre los agentes de diferentes sectores.** Nuestro estudio nos mostró la gran dificultad que tienen muchos agentes a la hora de saber y entender cómo pueden aportar en equipos inter-sectoriales. Es importante que puedan visualizarlo. Para ello es muy útil comenzar con casos concretos bien escogidos por su naturaleza multiproblemática. Otros autores han llegado a similares conclusiones. Kelling (2005), con experiencia en la implantación de modelos inter-organizacionales dentro del programa Safer Cities en Estados Unidos, ofrece las siguientes recomendaciones: Empieza organizándote sobre problemas urgentes, permite su propio tiempo al cambio del sistema, mantén una moral alta al cambio, busca lenguajes comunes, trabaja con lo que ya has conseguido, se disícto, manten el proceso abierto y flexible, manten la participación ciudadana siempre visible, toma tu tiempo, y ten presente la diversidad cultural.

Estrategia general. Ya hemos señalado cómo la principal estrategia de implantación de nuestro sistema es utilizar las cualidades del modelo final como “palanca” del procedimiento de implantación. Un modelo que tenga vocación de permanencia debe de ser diseñado intrínsecamente con mecanismos sinérgicos de retroalimentación que permitan mantenerse y desarrollarse de forma cada vez más autónoma o “endógena” (en base a sus propios recursos) desde la mejora continua de su eficacia y eficiencia. La estrategia de diseño del modelo a implantar debe de procurar mantener y reproducir la misma coherencia y relacionamiento entre los elementos a todos los niveles del modelo. Debe de saber integrar forma y fondo, camino y meta. El proceso de implantación debe de procurar

mantener las mismas formas y estrategias que el modelo implantado. El sistema integral de seguridad ciudadana que aquí describimos en este Manual supone un modelo sinérgico de apoyo y potenciación continua de los diferentes elementos del sistema. La implantación de todos los procedimientos y estructuras supondrá un proceso de potenciación de gobernanza a través del desarrollo mutuo de todos sus elementos. Por eso es muy importante transmitir que ante problemas “de toda la vida”, las soluciones se irán viendo poco a poco, a medio y largo plazo. Hay que ajustar las expectativas de todas las partes desde el principio. Las estrategias de comunicación interna y externa son aquí fundamentales. Al implantar el nuevo modelo, los gestores y planificadores deben de realizar un esfuerzo por hacer llegar a todos los ciudadanos los nuevos modelos, usando los medios de comunicación clásicos como los digitales. Los programas de comunicación externa deben procurar mantener una coherencia entre forma y fondo. Si lo que queremos es transmitir que los ciudadanos van a tener en su calle o barrio un agente de seguridad ciudadana, de salud, de educación, de justicia, medio ambiente, que van a poder conocer y al que van a poder acceder, se deberá poder comunicar quiénes van a ser esos agentes a los mismos ciudadanos con los mismos medios y estrategias de comunicación (como la presentación del Portal del Ciudadano) que se van a utilizar posteriormente. Desde el principio el procedimiento debe de servir para transmitir una información útil al ciudadano que también nos permita generar confianza mutua y aumentar la colaboración y participación. Con la misma estrategia de mantener coherencia entre camino y meta, deberemos procurar implicar y hacer participes a todas las partes implicadas (gestores, agentes, ciudadanos) en la planificación y ejecución de la implantación del sistema.

### 7.3. Procedimiento de planificación del procedimiento de implantación

Si a estas alturas el lector comprende bien este título, estará en condiciones de entender cómo planificar la implantación de su modelo o su metodología de intervención comunitaria, ya que la metodología de planificación no es muy diferente a la de elaboración de planes, programas, y proyectos habituales (explicado más arriba en el capítulo sobre los procedimientos de planificación territorial y de trabajo del agente de policía comunitaria, ver **Gráfico 4.1.5.2c**). Lo que cambia son los objetivos de la planificación (implantación de una metodología en vez de solucionar un problema).

A la hora de formular el plan o programa de implantación debemos de comenzar teniendo en cuenta los siguientes factores:

- El marco referencial en la planificación del procedimiento de implantación debe de basarse en una visión global e integral del territorio. Debemos de tener en cuenta desde el principio las estrategias generales del territorio donde vamos a implantarlo (barrio o distrito) y las de la escala de toda la ciudad, municipio y región, para alinear e integrar los procedimientos y las estrategias de implantación de nuestro sistema y de los nuevos elementos con ellas.

- Los procesos de procedimiento de implantación deben de mostrar un orden temporal y relacional de implantación de los diferentes elementos del sistema en un fluograma causa-efecto, basado en las estrategias de implantación.
- La estructura del plan o programa de implantación debe de saber distinguir y ordenar cuáles van a ser las estrategias sectoriales, transversales, e integrales de la planificación del procedimiento de implantación, definir al mismo tiempo las tácticas (igualmente sectoriales, transversales, e integrales) de los programas, y las acciones operativas (ver **Gráfico 4.1.5.2c**).

La formulación del plan o programa del procedimiento de implantación lo podemos sintetizar en las siguientes fases (partiendo del supuesto que ya hemos definido el sistema o modelo que queremos implantar):

1. Estudio e identificación inicial de las instituciones encargadas de implantar el sistema.
2. Análisis de las políticas de cambio y desarrollo de las organizaciones en las que se va a implantar el sistema. Análisis de los objetivos de desarrollo de la organización, y de los objetivos de mejora con relación a sus servicios al ciudadano.
3. Análisis exhaustivo de necesidades, problemas, recursos, y oportunidades de mejora de los servicios. Esto se supone que ya fue hecho previamente al tener ya un nuevo modelo definido.
4. Análisis exhaustivo de resistencias, limitaciones, amenazas, recursos, y oportunidades del procedimiento de implantación.
5. Estudio de experiencias de implantación exitosas y de fracaso de modelos similares en el propio territorio y a nivel internacional.
6. Definición de objetivos y prioridades concretas
7. Diseño del procedimiento de implantación:
  - Flujograma relacional causa-efecto de implantación de cada elemento, en cada fase concreta;
  - Estructura general y específica de las estrategias y de las líneas de implantación;
  - Recursos humanos y personal implicado en cada fase;
  - Recursos materiales y económicos;
  - Análisis de viabilidad y costes-beneficios;
  - Calendario de implantación de cada elemento y fase.
8. Comunicación y aprobación por las direcciones políticas y territoriales pertinentes.
9. Implantación.
10. Evaluación y seguimiento

De nuevo, es importante considerar la implicación y participación de todas las partes que tendrán un papel en el nuevo modelo (gestores, agentes, ciudadanos, mandos medios y superiores...).

Ejemplos de procedimientos de implantación. Ya hemos mencionado que mientras que el modelo o sistema a implantar que aquí proponemos puede ser implantado en una diversidad de lugares de diferentes países, en cambio el procedimiento de implantación será diferente en cada lugar. De cualquier forma a continuación incluimos de forma ilustrativa y resumida algunos ejemplos de líneas básicas de posibles procedimientos de implantación, que puedan servir de ejemplo orientativo. Estos posibles procedimientos están definidos para un caso estudiado profusamente para este libro, que es el Distrito Centro de Madrid, ejemplo emblemático de complejidad y diversidad social en España. Podríamos resumir tres posibles procedimientos de implantación del sistema integral definido más arriba:

1. Comenzar con un proyecto piloto implantando en un principio la figura del gestor comunitario o de barrio general o generalista en uno de los barrios. Este gestor podría estar encajado en el organigrama de la Junta de Distrito (órgano municipal que tiene la competencia sobre los servicios en el Distrito). Se encargaría de estudiar y facilitar la racionalización de los recursos actuales e impulsar el resto de los elementos de Sistema Integral, en cascada (**Gráfico 4.2.4**). El gestor comunitario impulsaría los equipos inter-sectoriales, los cuáles potenciarían las redes comunitarias, y así mismo los procesos de gobernanza junto a la participación ciudadana y comunitaria, lo que retroalimentaría y facilitaría, a su vez, el trabajo del agente comunitario, generando procesos en espiral o bola de nieve (ver **Gráfico 5.1.d**).
2. Comenzar con un proyecto piloto estableciendo un Centro Comunitario de Justicia y Seguridad Ciudadana en el Distrito, asignando a él un agente comunitario de la policía, otro de los servicios judiciales, y otro de apoyo psicosocial, y que empezase con un barrio definido. Sería muy importante que este Centro pudiese contar también desde el principio con el apoyo de un gestor comunitario generalista. Este centro podría ir abriendo espacios para promover e impulsar equipos intersectoriales de gestores comunitarios de cada área, a través de su asignación por parte de las respectivas áreas e instituciones, y a partir de ahí del resto de los elementos del Sistema Integral.
3. Una implantación a manera piloto del Sistema Integral en una “gestión de lugar” (“place management”) a nivel micro (plaza o calle), de forma embrionaria, para después extenderlo a nivel de barrio y posteriormente de Distrito. Se podría elegir un espacio difícil, y constituir “Círculos de Custodia”, consejos vecinales (entre los edificios colindantes) de participación en el diseño y cuidado de los usos de los espacios, y en la seguridad, justicia, convivencia y cuidado del espacio. A partir de ahí se podrían constituir Círculos en otras plazas y “conectores” de las calles entre plazas (“Cadenas y Redes Comunitarias de Custodia”), para

después abordar todo el barrio desde marcos comunitarios. Al mismo tiempo, las comisiones de organización del lugar de los Círculos podrían impulsar los equipos inter-institucionales, los cuáles podrían potenciar las redes comunitarias y proponer un gestor comunitario general.

Cualquiera de las tres estrategias puede ser válida, o se puede optar por una combinación de ellas. La elección depende en buena parte de la voluntad de los gobernantes y de los recursos disponibles.

## 7.4. Formación

Ya mencionamos cómo la formación es una estrategia primordial para prevenir rechazos, resistencias, temores, tensiones y ansiedades a la hora de proponer un nuevo sistema de roles profesionales centrados en el ciudadano en su entorno comunitario. La mayoría de los profesionales no han sido formados de esta forma, por lo que desde el principio de la planificación de procedimiento de implantación debemos de tener previsto e incorporar un programa completo de formación, que puede ir también en diferentes fases. Algunas necesidades formativas más comunes identificadas en nuestro estudio tienen que ver con aspectos como:

- Capacidad para investigar, analizar, y diagnosticar de forma completa los diferentes factores que afectan a la seguridad e inseguridad en un barrio o territorio.
- Capacidad para planificar estratégicamente y programar operativamente el trabajo en base a la definición de las necesidades, problemas, recursos y oportunidades.
- Fundamentos generales de planificación y programación del trabajo.
- Operativa general de intervención del agente de policía desde enfoques comunitarios y de barrio.
- Procedimientos generales y técnicas de programación e intervención comunitaria en todos los ámbitos y áreas sectoriales y profesionales (salud, educación, servicios sociales, psicología, economía y empleo, urbanismo, medio ambiente, justicia, comunicación...).
- Fundamentos de la psicología policial, criminal, y de la seguridad ciudadana.
- Fundamentos de la criminología.
- Habilidades sociales y técnicas de relacionamiento con personas “dificiles” o en situaciones críticas.
- Fundamentos sobre los recursos informales de seguridad ciudadana.
- Técnicas de participación ciudadana.
- Técnicas y hábitos de evaluación y seguimiento del propio trabajo.
- Aplicaciones de las nuevas tecnologías de investigación y comunicación para el diagnóstico profundo y cartográfico de los problemas de inseguridad y de los factores que afectan negativa y positivamente en la seguridad ciudadana de nuestro territorio.

- Métodos de gestión y cultura organizacional y laboral centrados en la relación con el ciudadano y con la comunidad.
- Idiomas más habituales en la comunidad.
- Conocimientos sobre culturas de convivencia de diferentes culturas y grupos sociales.

La metodología pedagógica debe de ir de nuevo alineada con las estrategias generales de implantación. Así, con métodos participativos de reflexión conjunta sobre los nuevos modelos podremos conseguir dar a conocer, interesar, motivar y reclutar nuevos aliados en el modelo a implantar. También nos dará información directa de aquellos que mejor conocen profesionalmente el entorno social y organizacional donde vamos a implantar el modelo, y las dificultades y obstáculos que nos podemos encontrar. Nos dará un “feedback” directo sobre la nueva metodología. Esto nos permitirá afinarla y mejorarla, y nos podrá dar pistas de por dónde podemos encontrar nuevas “trampas” de implantación. El Anexo de este capítulo incluye un folleto de un programa formativo que se diseñó y llevó a cabo sobre la nueva metodología del modelo de Sistema Integral aquí descrito, a los diferentes profesionales de los campos arriba abordados. Al utilizar la metodología pedagógica mencionada, los resultados del programa nos permitieron afinar, enriquecer, y mejorar el modelo que aquí se presenta.

## **8. Conclusiones: Hacia un concepto de seguridad sostenible**

Hemos empezado este libro describiendo la situación de la seguridad ciudadana en nuestra sociedad diversa actual a nivel internacional. Hemos delineado una serie de conceptos sociales clave sobre complejidad, diversidad, cambio social, relacionados con ella. Después hemos revisado las principales teorías que procuran dar explicaciones a través de diferentes factores sociales. Hemos propuesto un marco integrador para poder incorporar tanto la diversidad de factores teóricos como de la realidad social. A partir de ahí revisamos los modelos y prácticas de intervención en seguridad ciudadana tanto tradicionales como innovadores y hasta qué punto son capaces de responder a esta nueva realidad social. A partir de ahí hemos podido establecer un marco de trabajo en el campo de la seguridad ciudadana centrado en la sociedad diversa y de cambio para afrontar los retos y aprovechar las oportunidades de nuestra sociedad actual.

Como principales conclusiones de todo ello, podemos establecer que:

- La complejidad y diversidad social en un territorio supone un recurso para la seguridad ciudadana. La comunidad diversa supone una riqueza de características sociales que concurren en el mismo lugar. Su aportación previene procesos sociales precursores de la inseguridad ciudadana, como son los de exclusión de categorías sociales, la polarización entre grupos, la segregación entre colectivos con tendencia a adoptar características internas homogéneas y externas de diferenciación discriminatoria, la reducción de la comunicación entre grupos de diferentes características, o las tendencias al uso de la violencia para marcar diferencias y territorio. La diversidad social es también un recurso de conocimientos, de creatividad y de innovación cuando conseguimos integrarla. En este sentido una mayor integración podrá hacer confluir valores de seguridad y convivencia, potenciar la gobernanza comunitaria, todo ello fortaleciendo a su vez la integración social, en procesos sinérgicos en espirales de desarrollo.
- La sociedad diversa no aprovecha todos sus potenciales para la seguridad y convivencia, por obstáculos que coexisten con ella pero no son implícitos a ella. Existe una serie de dinámicas sociales presentes en territorios con alta diversidad social, y que representan un reto en el trabajo en seguridad ciudadana. Entre las más importantes cabe citar la gran movilidad social de esos lugares, con fuerte proporción de población flotante, que hace más difícil conocer a sus habitantes, e implicarlos en el barrio. También, comunidades con alta diversidad suelen presentar carencias en las características urbanísticas: infra-vivienda y haciamiento, pobre comercio y empresas de proximidad, nivel socioeconómico más bajo que la media... En cambio, estas características no son intrínsecas de la comunidad diversa, sino dificultades que deben de soportar sus habitantes.

- Las principales limitaciones y dificultades de los servicios de seguridad ciudadana son comunes a todas las áreas sectoriales de intervención y atención al ciudadano (salud, educación, economía y empleo, urbanismo y vivienda, medio ambiente, servicios sociales, justicia...). Se refieren a la forma en que está estructurada la organización de los servicios, muy ramificada en la periferia de la organización, es decir, en la relación con el ciudadano y usuario. Eso hace que tienda a primar el trabajo reactivo, bajo demanda, aislado, disperso, atomizado, encapsulado... Ello lleva a que los problemas se aborden desde compartimentos estancos, fragmentados, y fuera de su contexto natural. Esto dificulta su comprensión en su profundidad y complejidad, normalmente poliédrica y multnivel, y una intervención que aproveche todos los recursos formales e informales de forma eficiente, eficaz, y para la mayor satisfacción ciudadana. Y sobre todo, no nos garantice que estemos llegando a aquellos más necesitados, carentes, vulnerables, en riesgo, o invisibilizados.
- Hay soluciones. Existe una serie de métodos de trabajo en seguridad ciudadana que, centrados en la complejidad y diversidad social, pueden lograr proteger los mismos derechos de todos y cada uno de los miembros de la comunidad desde la atención a las diferentes necesidades, problemas, y aportaciones de cada uno.
- Podemos usar enfoques sistémicos integrales. La integración de esta metodología puede llevar a la definición de un sistema integral de seguridad ciudadana que consiga abordar y aprovechar la complejidad social de un territorio en su globalidad desde enfoques interdisciplinares e intersectoriales. Este Sistema Integral se basa en un modelo de gestión relacional triangular (o en forma de T) entre los servicios, los ciudadanos y la riqueza de su entorno comunitario y territorial, con el fin de lograr una integración sinérgica entre ellos, impulsando procesos de desarrollo de seguridad ciudadana. Esto implica un amplio y profundo trabajo de diagnóstico completo y procedimientos de intervención que hasta hace bien poco se veía como ingente e inabordable, pero que hoy en día gracias a las nuevas tecnologías y a los conocimientos interdisciplinares podemos abordar.
- Fragmentar los problemas fragmentadores para integrar las soluciones. La inseguridad ciudadana parte de y profundiza un proceso de fragmentación social. La estrategia general consiste en descomponer cada elemento, factor, o problema, separándolos y abordándolos uno a uno, e integrar los elementos, valores y recursos positivos en las soluciones.
- Conocer y que conozcan que conocemos. Frente al antiguo “ver sin ser vistos”, los modelos comunitarios de seguridad ciudadana postulan “ver y ser vistos”. Aquí vamos más allá, hacia un “conocer y ser conocidos”. Más importante que conocer y que los ciudadanos sepan que conocemos sus problemas, sus preocupaciones, su entorno, sus referentes interpersonales. Que sepan que sabemos entender y que sabemos dónde está lo justo y lo injusto de cada situación, que sabemos a quién hay que proteger, y quién necesita medidas firmes para el cambio.

- Dar a conocer para solucionar. Hacer visible el delito y los factores que lo causan e influyen sobre él puede ser una de las principales estrategias para poderlo abordar adecuadamente. Para ello, no solo la investigación policial, sino también la inclusividad social, sabiendo llegar a aquellos elementos más invisibles, la participación de todos, y la evaluación la transparencia son fundamentales.
- La gestión de la información y del conocimiento, la clave. No solo el intercambio de información entre servicios y con los ciudadanos es fundamental para contar con una información suficiente y necesaria para planificar, gestionar, y tomar las medidas adecuadas para un servicio de calidad al ciudadano. Es también posible gracias a las nuevas tecnologías de información y comunicación.
- Llega a la persona, trabaja con la persona, promueve la persona en su medio social. Promover la empatía y el respeto desde la visión y puesta en valor de la riqueza y diversidad de cada persona es uno de las tácticas más poderosas del trabajo en seguridad ciudadana. Los resultados de los diferentes estudios y experiencias de trabajo nos muestran que la infracción y agresión ocurren hacia personas que en ese momento no son percibidas como tales sino en base a uno o dos atributos que les adscribe a un grupo o categoría social. Promover una percepción desde el otro de la riqueza y diversidad de atributos, valores, y características que tenemos cada uno facilita la empatía y el respeto. De la misma manera, poner en valor esa riqueza desde cada uno de nosotros supone prevenir caer en discriminaciones excluyentes hacia el otro, que son germe común de la mayoría de las infracciones.
- Se relational. Procura ordenar, vincular, enganchar, y relacionar recursos y servicios en una relación integral con el ciudadano para que pueda ser integrador con su entorno.
- El todo es más que la suma de las partes. Tira, no empujes. Suma, no dividas. Busca sinergias, no fragmentos.
- Pregúntate “¿Cómo estamos llegando a aquellos que más necesitan de nuestros servicios”. Disponer de un método sistemático que nos garantice llegar a todos y cada uno de los ciudadanos es fundamental. Por eso hablamos de “inclusividad” (llegar a los que más riesgo de exclusión de nuestros servicios tienen) y “extensibilidad” (contar con todos).
- La seguridad es positiva, mírala y abórdala en positivo. Presta atención a lo que ves de positivo en la comunidad, sus recursos, sus valores en protección y apoyo mutuo, en convivencia, en costumbres prosociales. Promuévelos, poténcialos. Fíjate en lo que no ves, en los elementos negativos de inseguridad, discriminaciones, abusos, vulneraciones de derechos, y conflictos que no están presentes en la comunidad.
- Preserva el hogar y la comunidad local. Unos hogares y comunidades sólidamente constituidos son la base para la mejor prevención y promoción de la seguridad. La preservación y protección de los hogares y las comunidades es una estrategia mucho más poderosa (¡y barata!) que trabajar para reconstituir hogares

o recomponer comunidades degradadas, fragmentadas, o rotas. Además, van a ser los principales recursos informales para promover la seguridad y para luchar contra los problemas.

- Añade valores de seguridad. Potencia la riqueza de relaciones, cadenas y redes de valores de seguridad en la comunidad diversa.
- Los enfoques proactivos, comunitarios e integradores pueden y deben de utilizarse en todas y entre todas las líneas de trabajo: lucha contra el delito, prevención de la inseguridad, y promoción de la seguridad ciudadana. En este sentido, el trabajo básico del policía tendrá un enfoque proactivo y comunitario de diagnóstico completo de los elementos positivos y negativos, presentes, ausentes o potenciales, y de gestión de los recursos formales e informales, y de las aportaciones de cada parte para abordar la complejidad de la relación sistémica entre esos elementos.
- Todos a la calle. El enfoque proactivo y comunitario debe de ser asumido por el conjunto de las áreas sectoriales. El policía no debe de ser el único profesional en trabajar sobre el terreno desde enfoques comunitarios y proactivos. Su esfuerzo en solitario garantiza su fracaso a largo plazo, ya que ante problemas polifacéticos necesitamos soluciones interdisciplinares en su propio contexto. El resto de las áreas deben de incorporar métodos comunitarios similares, y estar también presentes sobre el terreno trabajando en apoyo mutuo, en equipos y redes interprofesionales, intersectoriales, e inter-institucionales.
- Cambia con el otro para cambiarte a ti mismo. El cambio en las relaciones eficaces entre organizaciones en el contexto comunitario debe de servir como palanca para el cambio dentro de las organizaciones. El fortalecimiento mutuo de equipos inter-sectoriales, redes comunitarias, organización de la participación comunitaria, para una mayor gobernanza de la seguridad y la convivencia se debe de lograr entre todos pero a través de la asunción de liderazgos colaborativos.
- Los medios justifican los fines. Cómo conseguimos hacer el trabajo bien es tanto o más importante que conseguir hacer el trabajo. Presta tanta atención a los procedimientos y procesos de trabajo, en especial a los procesos de relación con otros agentes y con los ciudadanos, como a los objetivos de trabajo.
- Una planificación y gestión de la evaluación y la transparencia entre todos y para todos. Para superar los temores y resistencias a que una mayor distribución de la toma de decisión a lo largo de las organizaciones lleve a abusos de poder arbitrario, éstas deben de asumir y garantizar unos procesos formales y rigurosos de evaluación del desempeño objetivos, contrastables y transparentes, y consecuentes. Eso significa, por ejemplo, que debemos poder contrastar y comparar las evaluaciones de ciudadanos, trabajadores de mismo nivel, y directores. Los ciudadanos y los directores también son evaluables.
- Gestionar la participación. La participación ciudadana es un elemento clave que precisa de buenos profesionales que sepan cómo hacerlo.

- Líder para que la comunidad lidere. Todo trabajo, atención, o intervención en la comunidad busca restituir la autonomía e integración del conjunto de los ciudadanos en su medio social. El principio deontológico de la autonomía debe de regir nuestra profesionalidad. Debemos de evitar la dependencia del ciudadano y promover sus recursos. Para ello, las habilidades de liderazgo colaborativo serán básicas.
- Aprender en comunidad...diversa. Un enfoque que presta atención a la diversidad social nos va a permitir aprender unos de otros. Pero lo más importante, nos va a permitir tener la fotografía completa, el “puzle” con todas las fichas. Sin ello no podemos tener una fotografía real y justa de la situación. Y para ello debemos de conseguir que el diferente, el indefenso, las personas vulnerables, en riesgo, invisibilizadas por abusos y violencia física o psicológica, sientan que estamos con ellos para protegerles, como estamos con todos, y no con los “otros” en una supuesta guerra que no aceptamos.
- Se excelente para contribuir a una sociedad excelente. Trabaja para mejorar la calidad de tu trabajo para mejorar la calidad de vida ciudadana. Sé inconformista en tu trabajo, promueve la creatividad y la innovación para desatar las resistencias de la rutina. Busca la integridad profesional como ejemplo para ciudadanos íntegros.

## Conclusión general

A lo largo de este libro ya hemos mencionado que una seguridad en diversidad supone la protección de los mismos derechos para todos desde las diferentes necesidades y aportaciones de cada uno. En este sentido creemos haber podido transmitir que tenemos métodos para que la seguridad ciudadana y la diversidad se den la mano para trabajar juntas hacia una mayor convivencia, integración, desarrollo, y bienestar social. Además hemos querido mostrar cómo la seguridad ciudadana puede ser un motor integrador entre sociedad y territorio. Esto se aleja de modelos antiguos, dogmáticos, y muy encorsetados en estrechos planteamientos ideológicos y excluyentes.

Esperamos también con ello transmitir que una seguridad ciudadana sostenible es posible, como motor integrador entre sociedad y territorio. Estamos así abogando por una ecología humana de la seguridad ciudadana, basada en la sociodiversidad y la integración de entornos de ecología social.

Para ello, el conocimiento es el motor principal. Conocer en toda su profundidad y amplitud, desde los límites del respeto y la autonomía de las personas y de las necesidades de nuestro trabajo es el elemento fundamental y eje clave de una seguridad ciudadana que parte del entendimiento de la rica diversidad y complejidad como valor positivo de nuestra sociedad.

La seguridad en diversidad, valor universal. En el sentido más estricto, la diversidad social realmente no es una característica que pueda tener o caracterizar una comunidad, ciudad o país más que otro. Es una manera de mirar y de encontrar, un enfoque de trabajo. La diversidad está siempre presente en todas las sociedades. Todos contamos con

una riqueza de características y valores que nos hacen únicos, y que hacen única y singular nuestra aportación a la sociedad. El mayor potencial de la diversidad es la riqueza que todas las personas llevamos dentro como personas cuando nos permitimos (y nos permiten) ser personas. La promoción de la persona íntegra, que integre todos sus valores y características, es la mejor estrategia de trabajo para la prevención y promoción de la seguridad ciudadana. El enfoque diverso nos permite no presuponer, no prejuzgar, no preconcebir ni tratar a nadie de acuerdo a nuestras inferencias, no discriminar. Nos permite trabajar desde la idea que no podemos imponer una forma de entender y trabajar determinada de una persona, grupo, o colectivo. Nos permite presuponer que toda persona puede tener cualquier tipo de percepción, creencia o característica, necesidad, o valor, aunque no la veamos. Por ello, nos permite trabajar desde un concepto universal del ser humano.

Un enfoque o método de trabajo centrado en la diversidad nos permite no solo ejercer una profesionalidad completa al adaptarnos a la diversidad de necesidades y recursos de las personas para que puedan alcanzar, preservar y proteger sus derechos. Nos permite también utilizar mismos métodos en todas las situaciones. Así, paradójicamente, la atención a la diferencia nos permite unificar criterios y métodos, sistematizarlos y hacerlos más uniformes. Nos permite así profundizar en protocolos de trabajo compartidos entre ciudades y países, tengan estos las culturas o las diversidades sociales que tengan. Nos permite llegar a consensos internacionales sobre la forma y el tipo de derechos a respetar, proteger, y promover entre todos. Así, la seguridad ciudadana puede servir de puente de colaboración y de promoción de los derechos y las libertades entre ciudades y países, para lograr que los derechos humanos sean realmente universales, y lograr una de las máximas aspiraciones del ser humano: Una convivencia en diversidad.

En el Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa (19-22 de octubre de 2011) concluyó un proceso participativo de expertos, profesionales, y ciudadanos de diferentes países sobre la futura seguridad ciudadana adaptada a los retos de nuestra sociedad diversa. En la Conferencia Internacional de dicho Congreso desembocó todo este trabajo internacional, y se acabó de discutir y aprobar una *Directrices Internacionales de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa* (incluidos en la “Memoria del Congreso Internacional sobre Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa”, Gendarillas, 2011), que, habiendo sido hecho y deliberado entre una gran diversidad de individuos, grupos y países, son las mejores conclusiones de una seguridad ciudadana para un futuro esperanzador.

## Bibliografía / Referencias

- Abril, C. (1995). Mediación familiar: un recurso para la resolución de conflictos familiares. *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 98, pp. 149-161.
- Acinas, M.P. (2004). El paciente agresivo o agitado. En: Acinas, M.P. (coord.): *Habilidades de comunicación y estrategias asistenciales en el ámbito sanitario. Volumen 2: Actuación en situaciones de urgencias y emergencias*. Jaén (España): Formación Alcalá.
- Aebi, M.F., Aubusson de Cavarlay, B., Barclay, G., et al. (2010). *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2010*. Den Haag: WODC.
- Aedo, C, Diego, C. García, J.C., y Moreno, G. (1991). *El Bosque en Cantabria*. Santander: Universidad de Cantabria y Asamblea Regional de Cantabria.
- Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative networkd : Ten lessons for public managers. *Public Administration Review, Special Issue*, pp. 56-65.
- Akers, R.L., y Sellers, C.S. (2004). *Criminological Theories: Introduction, Evaluation, and Application*. Los Angeles: Roxbury.
- Allee, V. (2003). *The Future of Knowledge: Increasing Prosperity through Value Networks*. Burlington: Butterworth-Heinemann.
- Allí, J.C. (2003). El marco normativo de la seguridad ciudadana. Sus nuevos retos. En Secretaría General Técnica (Ed). *Seguridad Ciudadana y globalización. XIV Seminario "Duque de Ahumada"*, pp. 31-42. Madrid: Ministerio del Interior.
- Alloza, A. (2001). En busca de las causas del crimen. Teorías y estudios sobre delincuencia y justicia penal en la España Moderna. *Espacio, Tiempo y Forma, Serie IV, H.» Moderna*, (14), pp. 473-489
- Allport, G.W. (1958). *The nature of prejudice*. Garden City, NY: Doubleda.
- Álvarez, M. (1996). Mediación: Una alternativa para la resolución de conflictos. Entrevista a Marines Suárez. *Ensayos y Experiencias*, 12, pp. 30-34.
- Alvazzi, A. (2010). Chapter 8 – Crime and criminal justice statistics challenges. En S. Harrendorf, M. Heiskanen, S. Malby (Eds.): *International Statistics on Crime and Justice*, pp. 167-175. Helsinki: European Institute for United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) and United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).
- American Psychiatric Association (1994). *DSM – IV. Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales*. Barcelona: Masson.
- Amnistía Internacional (2010). *Derechos humanos y aplicación de la ley. Guía para instructores en derechos humanos de las fuerzas de seguridad de ámbito estatal sigue siendo marginal*. Madrid: Amnistía Internacional.

- Andrews, D.A. y Bonta, J. (1995). *The Level of Service Inventory-Revised*. Toronto: Multi Health Systems.
- Andrews, D.A. y Bonta, J. (2003). *The Psychology of Criminal Conduct*. Cincinnati: Anderson.
- Arenilla, M. (2011). Redes de políticas: el caso de la ciudad de Madrid. *Revista Española de Ciencia Política*, 25, pp. 31-56.
- Arriagada, I. y Godoy, L. (2000). Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana. *Revista de la CEPAL*, (70), pp.107-131.
- Barak, A. (2009). Phantom emotions: Psychological determinants of emotional experiences on the Internet. En A. Joinson, K. McKenna, T. Postmes, y U. Reips (Eds.): *The Oxford Handbook on Internet Psychology*, pp. 303-330. Oxford: Oxford University Press
- Barchechat, O., y Sansfaçon, D. (2003). *Evaluating Prevention: Elements for an Alternative Approach*. Canada: International Centre for the Prevention of Crime.
- Bartolomé, M.J. (2011). Preparación para la libertad. Dificultades e intertidumbres. En M.Gandarillas (Coord.): *Proceedings of the International Congress on Public Safety in a Diverse Society*, pp. 64-70. Madrid : IE University and CultivaLibros.
- Baruah, J., y Paulus, P.B. (2008). Effects of Training on Idea Generation in Groups. *Small Group Research*, 39(5), pp. 523-541. Extraído de <http://sgr.sagepub.com/content/39/5/523.short>, en 23/5/2009.
- Beato, C.C. (2004). Reinventar la policía en Belo Horizonte. En H. Früling (Ed.): *Calles más seguras. Estudios de Policía Comunitaria en América Latina*, pp. 139-175. USA: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bell, I. (2010). *Compendium of reoffending Statistics and Analysis*. Inglaterra: U.K. Ministry of Justice.
- Berman, G. (2010). *Principles of Community Justice. A Guide for Community Court Planners*. New York: Center for Court Innovation.
- Berman, G., y col. (Eds.)(2004). *A Problem-Solving Revolution: Making Change Happen in State Courts*. New York, NY: Center for Court Innovation.
- Bernard, P.E. (1996). Community and Conscience: the Dynamic Challenge of Lawyers' Ethics in Tribal Peacemaking, *U. Tol. L. Rev.* 821 (27) (Summer 1996).
- Beune, K, Giebels, E, y Sanders, K. (2009). Are you Talking to me? Influencing behaviour and culture in police interviews. *Psychology, Crime and Law*, 15 (7), pp. 597-617.
- Boal, R.M. (2011). Inseguridad silenciosa : Maltrato psicológico a menores y violencia familiar. En M.Gandarillas (Coord.): *Proceedings of the International Congress on Public Safety in a Diverse Society*, pp. 71-87. Madrid : IE University y CultivaLibros.
- Bodson, J., Leeke, J., Lelandais, I., et al. (2008). *Informe Internacional. Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*. Canadá: Centro internacional para la prevención de la criminalidad.

- Bohm, R.M., Reynolds, K.M., y Holmes, S.T. (2000). Perceptions of neighborhood problems and their solutions: implications for community policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 23(4), pp. 439-465.
- Boira, J.V. (2003). La participación ciudadana y el urbanismo. ¿Radicalizar la democracia o democratizar el espacio? *Mediterráneo Económico*, 3, pp. 317-332.
- Bonta, J., Rugge, T., y Dauvergne, M. (2003). *The Reconviction Rate of Federal Offenders 2003-02*. Canada: Public Works and Government Services Canada.
- Borja, J., y Castells, M. (1997). *Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*. Madrid: Taurus.
- Bosch, J.L., Farrás, J., Martín, M., Sabaté, J., y Torrente, D. (2004). Estado, mercado y seguridad ciudadana: Análisis de la articulación entre la seguridad pública y privada en España. *Revista Internacional de Sociología*, (39), pp.105-135.
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J., y Walsh, P. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford Univ. Press.
- Boston Police Department (2010). *Enhancing Cultures of Integrity*. Washignton: U.S. Department of Justice.
- Boutellier, H., y Van Steden, R. (2011). Governing nodal governance: the 'anchoring' of local security networks. En A. Crawford (Ed.): *International and comparative criminal justice and urban governance. Convergence and divergence in global, national and local settings*, pp. 461-482. UK: Cambridge University Press.
- Bowers, K., y Johnson, S. (2005). Using publicity for preventive purposes. En N. Tilley (Ed). *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, pp. 329-354. Canada: Willan Publishing.
- Bradshaw (2007). Theories of poverty and anti-poverty programs in community development. *Community Development: Journal of the Community Development Society*, 38 (1), 7-25.
- Braga, A. (2006). The crime prevention value of hot spots policing. *Psicothema*, 18(3), pp. 630-637.
- Brantingham, P.L. y Brantingham, P.J. (1993). Environment, routine, and situation: Toward a Pattern Theory of Crime. En R. Clarke y M. Felson (Eds): *Routine Activity and Rational Choice, Advances in Criminological Theory*, 5, pp. 259-294. NJ: Transaction Publ.
- Brown, K., y Keast, R. (2003). Citizen-Government Engagement: Community Connection Through Networked Arrangements. *Asian Journal of Public Administration*, 25(1), pp.107-132.
- Brusius A., y Ribeiro, M. (2008). A psicología e a Justiça Restaurativa. En L. Brancher., y S. Silva (org.): *Semeando Justiça e pacificando violências. Três anos de experiencia da Justiça Restaurativa na Capital Gaúcha*, pp. 201-217. Brasil: Nova Prova.

- Bustelo, D.J. (2002). Sentido y significado de la mediación. *Mediación familiar: Comunidad Valenciana 2002 (Tomo I)*, pp. 38-101.
- Byrne, F., Farole, D.J., Puffett, N.K., y Rempel, M. (2004). *Collaborative Justice in Conventional Courts (Phase One): Opportunities and Barriers*. Extraído de <http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/collaborativejustice.pdf>.
- Caballo, V.E. (1998). *Manual de técnicas de terapia y modificación de conducta*. Madrid: Siglo Veintiuno.
- CABE Space. (2006). *The principles of inclusive design (They include you.)*. Londrés: Cabe.
- CABE Space. (2007). *It's our space. A guide for community groups working to improve public spaces*. Londrés: Cabe.
- CABE Space. (2008). *Inclusion by design. Equality, diversity and the built environment*. Londrés: Cabe.
- CABE Space. (2010). *Getting the big picture right. A guide to large scale urban design*. Londrés: Cabe.
- CABE Space, y National Housing Federation (2010). *Decent homes need decent spaces. An action plan to improve open spaces in social housing areas*. Londrés: Cabe.
- Cabré, A., y Domingo, A. (2002). Flujos migratorios hacia Europa: actualidad y perspectivas. *Revista Arbor. La Unión Europea durante la Presidencia Española*, CLXXII (678), pp. 325-344.
- Camacho, A. (2009). Un sistema de seguridad para el siglo XXI. Seguridad y ciudadanía: *Revista del Ministerio de Interior*, 1, pp. 15-29.
- Campbell, L., y Wiesen, A. (Eds.) (2009). *Restorative Commons: Creating Health and Well-Being Through Urban Landscapes*. EEUU: USDA Forest Service.
- Canter, D., y Hodge, S. (2008). Criminal's Mental Maps. En D. Canter., y D. Youngs (Eds.): *Principles of Geographical Offender Profiling*, pp. 249-258. USA: Ashgate.
- Canter, D., y Shalev, K. (2008). Putting Crime in its Place: Psychological Process in Crime Site Selection. En D. Canter., y D. Youngs (Eds.): *Principles of Geographical Offender Profiling*, pp. 259-269. USA: Ashgate.
- Canter, D., y Youngs, D. (2008). Geographical Offender Profiling: Origins and Principles. En D. Canter., y D. Youngs (Eds.): *Principles of Geographical Offender Profiling*, pp. 1-18. USA: Ashgate.
- Carli, V. (2008). *The Media, Crime Prevention and Urban Safety: A Brief Discussion on Media Influence and Areas for Further Exploration*. Extraído de [http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user\\_upload/Publications/The\\_Media\\_\\_Crime\\_Prevention\\_and\\_Urban\\_Safety\\_ANG.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/fileadmin/user_upload/Publications/The_Media__Crime_Prevention_and_Urban_Safety_ANG.pdf), en 23/11/2009.
- Carrión, M. (2007). Percepción inseguridad ciudadana. *Ciudad Segura. Programa de Estudios de la ciudad*, 15(1). Extraído de [http://www.flacso.org.ec/docs/ciudad\\_segura15.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/ciudad_segura15.pdf)

- Carter, M.M. (2006). *The importance of Collaborative Leadership in Achieving Effective Criminal Justice Outcomes*. Siver Springs (EEUU): Center for Effective Public Policy.
- Casey, L. (2008). *Engaging Communities in Fighting Crime*. London: Cabinet Office.
- Center for Court Innovation (2008). *Operating Projects Semi-Annual Reports: January-June, 2008*. New York, NY: Center for Court Innovation.
- Chacón, F., y García, M.J. (1998). Modelos teóricos en Psicología Comunitaria. En A.Martín (Ed.) : *Psicología Comunitaria. Fundamentos y Aplicaciones*, pp. 31-48. Madrid (España) : Síntesis.
- Ching-Céspedes, R.L. (2002). *Psicología Forense. Principios fundamentales*. San José, Costa Rica: Universidad Estatal a Distancia.
- Chrislip, D. (2002). *The Collaborative Leadership Fieldbook*. San Francisco (USA): Jossey-Bass.
- Cieza, J.A. (2006). Educación comunitaria. *Revista de Educación*, 339, pp. 765-799.
- Clarke, J. (2009). Community, social change and social order. En G. Mooney y S. Neal (Eds.): *Community. Welfare, Crime and Society*, pp. 66-95. Reino Unido: Open University Press.
- Clarke, R. (2005). Seven misconceptions of situational crime prevention. En N. Tilley (Ed.). *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, pp. 39-70 Canada: Willan Publishing.
- Clarke, S. (2009). *ACPO Managers guide. Good Practice and Advice Guide for Managers of e-Crime Investigations*. Extraído de <http://www.acpo.police.uk/documents/crime/2011/201103CRIECI14.pdf>, en 2/4/2010.
- Clarke, R., y Eck, J. (2003). *Cómo Ser Analista Delictivo en 55 Pequeños Pasos*. Londres: University College London.
- Clemente, M: (1995). *Fundamentos de la Psicología Jurídica*. Madrid: Pirámide.
- Clements, P. (2008). *Policing a Diverse Society*. New York: Oxford University Press.
- Commission for Architecture & the Built Environment and Environment, Transport and the Regions (2000). *By design. Urban design in the planning system: towards better practice*. Extraído de <http://www.communities.gov.uk/documents/planning-and-building/pdf/158490.pdf>, en 2/7/2009.
- Cone, C. (2007). *Conscious Cities: International Examples of Urban Land Stewardship*. Extraído de <http://cwf.ca/publications-1/conscious-cities-international-examples-of-urban-land-stewardship>, en 5/6/2009.
- Connelly, D.R. (2007). Leadership in the collaborative interorganizational domain. *International Journal of Public Administration*, 30, pp. 1231-1262.
- Cooper, T.L., Bryer, T.A., y Meek, J.W., (2006). Citizen-Centered Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, 66 (6), pp.76-88.

- Cordner, G. (2010). *Reducing fear of crime. Strategies for Police*. USA: U.S. Department of Justice.
- Costello, N.A. (1999). Walking Together in a Good Way: Indian Peacemaker Courts in Michigan. *U. Det. Mercy L. Rev.* 875 (76)(Spring 1999).
- COPS (2008). *Enhancing Community Policing with Immigrant Populations*. Washington : U.S. Department of Justice.
- Crawford, A. (1999). *The Local Governance of Crime. Appeals to Community and Partnerships*. New York : Oxford Univ. Press.
- Crawford, A. (2009). Situating Crime Prevention Policies in Comparative Perspective: Policy Travels, Transfer and Translation. En A. Crawford (Ed.): *Crime Prevention Policies in Comparative Perspective*, pp. 1-37. England: Willan.
- Croning, M.A., y Bendersky, C. (2012). The supply chain for producing quality organizational knowledge. *Organizational Psychology Review*, 2(1), p. 54-70.
- CRS (2003). *Responding to Hate Crimes and Bias-Motivated Incidents on College/University Campuses*. Washington: U.S. Department of Justice.
- Cruz, J. (1986). Aspectos de la delincuencia en el S.XVIII. Las bandas de falsificadores de moneda. *Cuadernos de historia moderna y contemporánea*, VII, pp.33-64.
- Cullen, F.T., y Agnew, R.S. (2002). *Criminological Theory: Past to Present. Essencial Readings*. Los Ángeles: Roxbury.
- Da Silva, J. (2008). *Criminología Crítica. Segurança e Polícia*. Brasil: Forense.
- Da Silva, R. e Kelbert, L. (2004). *Guerrilheira do amor*. Porto Alegre: RBS Publicações.
- Dávila, M.C. y Chacón, F. (2004). Factores Psicosociales y tipo de voluntariado. *Psicothema*, 16 (4), 639-645.
- Davis, R., Rubin, J., Rabinovich, L., Kilmer, B., y Heaton, P. (2008). *A synthesis of literature on the effectiveness of community orders*. Extraído de [http://www.rand.org/pubs/technical\\_reports/TR518.html](http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR518.html), en 12/11/2009.
- De la Peña, M.E. (2010). *Conducta antisocial en adolescentes: factores de riesgo y de protección* (tesis doctoral). Extraído de E-Prints Complutense (ISBN: 978-84-693-9496-0).
- De Mesquita, P. (2004). La policía comunitaria en Sao Paulo. En H. Früling (Ed.): *Calles más seguras. Estudios de Policía Comunitaria en América Latina*, pp. 109-137. USA: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Denhardt, R.B., y Denhardt, J.V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60, pp. 549-559.
- Diamond, D. (2009). *Advancing Community Policing Through Community Governance: A Framework Document*. Washington: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.

- Diamond, D. y Mead, D. (2004). *Advancing Community Policing through Community Governance: A Framework Document*. Washington: U.S. Department of Justice.
- Diamond, D. y Weiss, D.M. (2009). *Advancing Community Policing Through Community Governance: A Framework Document*. Washington: U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.
- Díaz-Aguado, M.J. (2003). Diez condiciones básicas para prevenir la violencia desde la adolescencia. *Revista de Estudios de Juventud*, 62, pp. 21-36.
- Ditton, J., e Innes, M. (2005). The role of perceptual intervention in the management of crime fear. En N. Tilley (Ed). *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, pp. 595-623. Canada: Willan Publishing.
- Drach-Zahavy, A. (2011). Interorganizational teams as boundary spanners : The role of team diversity, boundedness, and extrateam links. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 20 (1). Pp. 89-118.
- Duffy, B., Wake, R., Burrows, T., y Bremmer, P. (2007). *Closing the Gaps. Crime and Public Perceptions*. Inglaterra: Ipsos.
- Echeburúa, E., Amor, P. y Cenea, R. (1998). Adicción a Internet ¿Una nueva adicción psicologica? *Monografías de Psiquiatría*, 2, pp. 38-44.
- Eck, J.E. (2005). Evaluation for lesson learning. En N. Tilley (Ed). *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, pp. 699-733 Canada: Willan Publishing.
- Emsley, C. (2005). El Ejército, la Policía y el mantenimiento del Orden Público en Inglaterra (1750-1950). *Política y Sociedad*, 42(3), pp.15-29.
- Epstein, P., Simone, A., y Harding, C. (2007). *Collaborative Leadership and Effective Community Governance in the United States and Russia*. Extraído de <http://www.ipa.udel.edu/3tad/papers/workshop4/Epstein.pdf> en 9/9/2011.
- Escobar, A. (2000). El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: Globalización o posdesarrollo. En Viola (comp.): *Antropología del Desarrollo. Teorías y Estudios Etnográficos en América Latina*, pp. 169-216. Barcelona: Paidos.
- Esteva, G. (2000). Desarrollo. En Viola (comp.): *Antropología del Desarrollo. Teorías y Estudios Etnográficos en América Latina*, pp. 67-101. Barcelona: Paidos.
- European Forus for Urban Safety (EFUS). (2007). *Guidance on Local Safety Audits. A Compendium of International Practice*. Paris: European Forus for Urban Safety.
- EUROSTAT. (2012). *Population on 1 January*. Extraído de <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database>
- Expósito, F., y Moya, M. (2005). Aplicaciones psicosociales a la teoría de la atribución. En F. Expósito y M. Moya (Coord.): *Aplicando la Psicología Social*, pp. 79-91. Madrid: Pirámide.
- Farole, D.J., Puffett, N., Rempel, M., y Byrne, F. (2005). Problem-Solving Principles in Mainstream Courts: Lessons for State Courts. *The Justice System Journal*, 26(1), pp. 59-76.

- Farrell, G. (2005). Progress and prospects in the prevention of repeat victimization. En N. Tilley (Ed). *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, pp. 143-170. Canada: Willan Publishing.
- Felson, M. (1994). *Crime and Everyday Life. Insight and Implications for Society*. Thousands Oaks: Pine Forte Press.
- Fernández, R. y Gómez, F (2008). *La psicología preventiva en la intervención social*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Fernández-Ramírez, B. (2008). Seis hipótesis de trabajo para entender la delincuencia y miedo al delito. *Revista Española de Investigación Criminológica*, (6). Extraído de [www.criminologia.net](http://www.criminologia.net).
- Fisher-Steward, G : (2007). *Community Policing Explained : A Guide for Local Governments*. Washignton : U.S. Department of Justice.
- Flannery, R.B., y Everly, G.S. (2000). Crisis Intervention: A Review. *International Journal of Emergency Mental Health*, 2(2), 119-125.
- Ford, W.S. (1986). Favorable intergroup contact may not reduce prejudice: Inconclusive Inconclusive journal evidence 1960-1984. *Sociology and Social Research*, 70, pp. 256-258
- Forth, A.E., Kosson, D.S., y Hare, R.D. (2003). *The psychopathy checklist: Youth version - manual*. Toronto: Multi-Health Systems.
- Foro Europeo para la Seguridad Urbana (FESU)(2007). *Guía sobre las auditorías locales de seguridad. Síntesis de la práctica internacional*. Paris: Foro Europeo para la Seguridad Urbana.
- Frank, F., y Smith, A. (1999). *The Community Development Handbook. A Tool to Build Community Capacity*. Canadá: Labour Market Learning and Development, Gobierno de Canadá.
- Frederickson, H.G. (2005). Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere. En E. Ferlie, L. Lynn, y C. Pollitt (Eds.): *The Oxford Handbook of Public Management*, pp. 282-304. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Frick, P.J., y Hare, R.D. (2001). *The Antisocial Process Screening Device- Technical Manual*. Toronto: Multi-Health Systems.
- Früling, H. (2003). *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?* Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- Früling, H. (2004). La policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso. En H. Früling (Ed.): *Calles más seguras. Estudios de Policía Comunitaria en América Latina*, pp. 1-38. USA: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Galaskiewicz, J. (1981). Leadership and Networking among Neighborhood Human Service Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 26, pp. 434-448.
- Gandarillas, M.A. (2000). El espejo del Sur: La integración ecocultural como alternativa a los dilemas de Occidente. En Univ. SEK: *Anuario de la Universidad SEK Internacional 2000*, pp. 155-160.

- Gandarillas, M.A. (Coord.) (2011). *Proceedings of the International Congress on Public Safety in a Diverse Society*. Madrid: Cultiva Libros.
- Gandarillas, M.A., y Gómez, L. (2014). *Seguridad Ciudadana Comparada Aplicada a la Sociedad Diversa*. Madrid: Cultiva Libros.
- Gandarillas, M.A., y Ruenhorst, H.J. (2009). Desarrollar la diversidad. En M.A. Gandarillas, y M.P. Mairal, (Coord.): *El Valle de Lamasón, entre la Cultura y la Naturaleza. Estudios Participativos para un Desarrollo Rural*, pp. 147-167. Santander: Tantín
- Gandarillas, M.A., y Yagüe, R. (2008). Las redes de conocimiento locales en el desarrollo territorial de la campiña segoviana. *Investigaciones Geográficas*, 47, pp. 1-98.
- García, I.M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 47, pp. 37-64.
- García, T., González, J., y González, J.F. (2008). Manual de Procedimientos Operativos de Defensa Personal en la Guardia Civil. Madrid: Ministerio del Interior y Dykinson.
- García-Pablos, A. (2007). *Criminología. Una Introducción a sus Fundamentos Teóricos*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- García-Pablos, A. (2009). *Tratado de Criminología*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Garrido, V., Anyela, I., y Sánchez-Meca, J. (2006). What works for serious juvenile offenders? A systematic review. *Psicothema*, 18 (3), pp. 611-619.
- Garrido, V., Farrington, D.P., y Welsh, B.C. (2006). The importance of an evidence-based approach in the current Spanish policy for crime prevention. *Psicothema*, 18 (3), pp. 591-595.
- Gaspar, J. (2009). *Segurança Pública e Comunidade. Alternativas à Crise*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.
- Gaudiani, C.L. (1999). La sabiduría como capital en comunidades prósperas. En F. Hesselbein, M. Goldsmith, R. Beckhard, y R.F. Schubert (Comp.): *La Comunidad del Futuro*, pp. 85-97. Barcelona: Granica.
- Gelbenzu, E., Salaberria, K. (1998). Intervención en el proceso de separación conyugal: un caso de mediación familiar. *Anuario de Psicología Jurídica*, 8, pp. 79-100.
- Gelli, B., Mannarinin, T., y Bonifazi, A. (2004). The meaning of community. Sense of place and participation. En A. Sánchez, A. Zambrano, y M. Palacín (Edits.): *Psicología Comunitaria Europea: Comunidad, Poder, Ética y Valores*, pp. 229-236. Barcelona (España): Universitat de Barcelona.
- Guerette, R.T. (2009). *Analyzing Crime Displacement and Diffusion*. Washington; U.S. Department of Justice.
- Gershenson, B., y Hechler, Â.D. (2008). A introdução das Práticas de Justiça Restaurativa no Sistema de Justiça e nas Políticas da Infância e Juventude em Porto Alegre: Notas de um Estudo Longitudinal no Monitoramento e Avaliação do Projeto Justiça para o Século 21. En L. Brancher., y S. Silva (org.): *Semeando Justiça e pacificando violências. Três anos de experiência da Justiça Restaurativa na Capital Gaúcha*, pp. 23-57. Brasil: Nova Prova.

- Gil, F., y García-Sáiz, M. (1998). *Grupos en las Organizaciones*. Madrid: Pirámide.
- Gil, M. (2005). Reducing the capacity to offend: restricting resources for offending. En N. Tilley (Ed). *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, pp. 306-328. Canada: Willan Publishing.
- Gilling, D. (1997). Community safety: A critique. *The British Criminology Conferences: Selected Proceedings*, 2, pp. 24-34.
- Gilling, D. (2005). Partnership and crime prevention. En N. Tilley (Ed). *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, pp. 734-756 Canada: Willan Publishing
- Gláucia, J. (Org.) (2008). *Justiça Comunitária. Uma experiência*. Brasil: Ministério da Justiça.
- Goldberg, C.E. (1997). Overextended Borrowing: Tribal Peacemaking Applied in Non-Indian Disputes. *Wash. L. Rev.* 1003 (72)(October 1997).
- Goldstein, H. (1990). *Problem-Oriented Policing*. New York: McGraw Hill.
- Gómez, C., y Navas, M. (2008). Las relaciones entre grupos. En V. Zarco, A. Rodríguez (Dirs.), A. Martín-Quirós y F. Díaz (Coord.): *Psicología de los Grupos y las Organizaciones*, pp. 193-221. Madrid: Pirámide.
- González, C. (2006). Hermandades Concejiles y Orden Público en Castilla y León durante la Edad Media. *Clio y Crimen*, (3), pp.12-35.
- González, L.G., y González, R. (1999). *La Seguridad Pública en España. Recopilación normativa*. Madrid: Ministerio del Interior. Secretaría de Estado de Seguridad y Boletín oficial del Estado.
- Graña, J.L., Garrido, V., y González, L. (2008). *Reincidencia Delictiva de Menores Infractores de la Comunidad de Madrid: Evaluación, Características Delictivas y Modelos de Predicción*. Madrid: Agencia para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor, Comunidad de Madrid.
- Granados, F. (2000). *Jornadas de mediación para la ruptura de pareja: Madrid, 24 y 25 de septiembre de 1999*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Guerrero, Y. (2000-2002). Orden público y corregidor en Burgos (siglo XV). *Anales de la Universidad de Alicante. Historia Medieval*, (13), pp. 59-102.
- Harcourt, B.E. (2001). *Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing*. Cambridge (Mass): Harvard Univ. Press.
- Hare, R.D. (1991). *The Hare Psychopathy Checklist- Revised Manual*. Toronto: Multi-Health Systems.
- Harris, M. (2000). *Teorías sobre la Cultura en la Era Posmoderna*. Barcelona: Ed. Crítica.
- Hart, T.J. (1971). The Inverse Care Law. *Lancet*, 27(1), pp. 405-12.
- Hebbrecht, P. y Duprez, D. (2002). *The Prevention and Security Policies in Europe*. Bruselas: VUB University Press.

- Heiskanen, M. (2010). Chapter 2 – Trends in Police Recorded Crime. En Harrendorf, M. Heiskanen, S. Malby (eds.): *International Statistics on Crime and Justice*, pp. 21-48. Helsinki: European Institute for United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) and United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)
- Henry, K. y Kralstein, D. (2011). *Community Courts: The Research Literature*. New York: Center for Court Innovation.
- Henry, S. (2003). On the Effectiveness of Prison as Punishment. *Conferenace on Incarceration Nation: The Warehousing of Americans Poor*, October 24, 2003, Ivy Tech State College, South Bend, Indiana.
- Herrero, C. (2007). *Criminología (Parte General y Especial)*. Madrid: Dykinson.
- Hester, R.T. (2006). *Design for Ecological Democracy*. England: MIT.
- Highton, E.I., y Álvarez, G., S. (2000). La medicación en la escena judicial : Sus límites. La tentación de jacer el poder y el poder del mediador según su profesión de origen. En D.F. Schnitman y J. Schnitman (Comp.): *Resolución de Conflictos. Nuevos Diseños, Nuevos Contextos*, pp. 121-154. Buenos Aires : Granica.
- Hill, R. (1986). Theories and research design linking family behavior and child development. A critical overview. En G. Kurian (Ed.): *Parent-Child Interaction in Transition*, pp.9-26. Westport (Connecticut): Greenwood Press.
- Hirschfield, A. (2005). Analysis for intervention. En N. Tilley (Ed). *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, pp. 629-673 Canada: Willan Publishing.
- Hoge, R.D. y Andrews, D.A. (2002). *Youth Level of Service/Case Management Inventory (YLS/CMI)*. Toronto: Multi-Health Systems.
- Homel R. (2005). Developmental crime prevention. En N. Tilley (Ed): *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, pp. 71-106. Canada: Willan Publishing.
- Hope, T. (1995). Community crime prevention. En M. Tonry y D. Farrington (Eds.): *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention. Crime an Justice*, pp. 21-89. USA: University of Chicago Press.
- Hope, T. (1995). Community crime prevention. En M. Tonry y D. Farrington (Eds.): *Building a Safer Society: Strategic Approaches to Crime Prevention. Crime an Justice*, pp. 21-89. USA: University of Chicago Press.
- Hughes, G. (2009). Community safety and the governance of “problema populations”. En G. Mooney y S. Neal (Eds.): *Community. Welfare, Crime and Society*, pp. 100-133. Reino Unido: Open University Press.
- Hughes, G., y Edwards, A. (2005). Crime prevention in context. En N. Tilley (Ed): *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, pp. 3-13 Canada: Willan Publishing.
- Hüttermann, H., y Boerner, S. (2011). Fostering innovation in functionally diverse teams: The two faces of transformational leadership. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 20(6), 833-854.

- Huys, M. & Koppenjan, J.F.M. (2010). Policy Networks in Practice: the debate on the future of Amsterdam Airport Schiphol. En S.P. Osborne (Ed.) : *The New Public Governance? New Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, pp. 365-394. London/New York: Routledge.
- Ikerd, T., y Walker, S. (2010). *Making Police Reforms Endure. The Keys for Success*. USA: U.S. Department of Justice.
- Illán, J.A. (2010). *Un Despacho sin Puertas. Trabajo de Calle con Personas sin Hogar*. Madrid: Fundación Rais.
- Instituto Nacional de Estadística (2012). *Nuevas tecnologías de la información y comunicación. Datos europeos*. Extraído de [www.ine.es/jaxi/tabla.do](http://www.ine.es/jaxi/tabla.do)
- Instituto Nacional de Estadística (2010). *Población*. Extraído de <http://www.ine.es/daco/daco42/sociales10/sociales.htm>, en 7/8/2011.
- Izu, M.J. (1988). Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (58), pp. 233-254.
- Jar, G. (2000). *Modelos comparados de policía*. Madrid: Dikynson, S.L.
- Javaloy, F., y Vidal, T. (2007). Bases ambientales del comportamiento social. En J.F. Morales, M.C.Moya, E.Gaviria, e I.Cuadrado (Coords.): *Psicología Social*, pp. 97-123. Madrid (España): McGrawHill.
- Jiménez, A. (2008). Iniciativas de coordinación sanitaria en países desarrollados. En D. Casado (Dir.): *Coordinación (gruesa y fina) en y entre los servicios sanitarios y sociales*, pp. 161-169. Ed. Hacer.
- Jones, A.A., y Wiseman, R. (2006). *Community Policing in Europe: structure and best practices*. Sweden, France, Germany. Extraído de <http://www.lacp.org>
- Jung, T. (2010). Policy networks: theory and practice. En S. P. Osborne (Ed.): *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, pp. 351-364. New York: Routledge.
- Justicia, F., Benítez, J.I., Fernández, M., Fernández, E., y Pichardo, M.C., et al. (2006). Aproximación a un modelo explicativo del comportamiento antisocial. *Revista de Investigación Psicoeducativa*, 9 (2) pp. 131-150.
- Kamen, H (1999). *La Inquisición española*. Barcelona: Crítica.
- Karafin, D.L. (2008). *Community Courts Across the Globe: A Survey of Goals, Performance Measures and Operations*, Newlands, South Africa: Open Society Foundation, 2008. Extraído de [http://www.osf.org.za/File\\_Uploads/docs/community\\_court\\_world\\_text\\_web.pdf](http://www.osf.org.za/File_Uploads/docs/community_court_world_text_web.pdf).
- Karp, D.R., y T.R. Clear, T.R. (2006). Justicia comunitaria: Marco conceptual. En R.Barberet y J.Barquín (ed.): *Justicia penal siglo XXI. Una selección de Criminal Justice 2000*, pp.223-274. Washington: US Justice Department.
- Katz, J, y Bonham, G. (2003). *Effective alternatives to incarceration: Police Collaborations with Corrections and Communities*. USA: U.S. Department of Justice

- Keast, R., Mandell, M. y Brown, K.(2006). Mixing State, Market and Network Governance Modes: The Role of Government in “Crowded” Policy Domains. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 9(1), pp. 27-50.
- Keast, R., Mandell, M.P., Brown, K., y Woolcock, G. (2004). Network structures: Working differently and changing expectations. *Public Administration Review*, 64(3), 363-371.
- Kelling, G. (2005). Community crime reduction: activating formal and informal control. En N. Tilley (Ed). *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, pp. 107-142. Canada: Willan Publishing.
- King, W. (2009). Civilianization. En E. Maguire, y W. Wells. *Implementing Community Policing: lessons from 12 agencies*, pp. 65-70. USA: U.S. Department of Justice.
- Klijn, E. (2005). Networks and inter-organisational management. Challenging, steering, evaluation, and the role of public actors in public management. En E. Ferlie, L. Lynn, y C. Pollitt (Eds.): *The Oxford Handbook of Public Management*, pp. 257-281. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Klijn, E. (2010). Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes. En S. P. Osborne (Ed.): *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, pp. 303-321. New York: Routledge.
- Krug, E.G., Dahlberg, L.L., Mercy, J.A., Zwi, A.B., y Lozano, R. (2003). *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington (USA): Organización Panamericana de la Salud.
- Kury, H. , y Woessner, G. (2002). Comparative analysis of crime: The background of deviant behavior. *Psicothema*, 14(1), pp. 78-89.
- Lafuente, L.R. (2011). Requesitos organizativos de la policía comunitaria. En M.Gandarillas (Coord.): *Proceedings of the International Congress on Public Safety in a Diverse Society*, pp. 232-237. Madrid : IE University y CultivaLibros.
- Lahasa, J.M. (2002). Subempleo y precariedad laboral, nuevos factores sociales en el análisis de la delincuencia. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, VI (119). Extraído de <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn119-35.htm>
- Lambert, W.E. (1987). The fate of old-country values in a new land. A cross-national study of child rearing. *Canadian Psychology*, 58, pp. 160-169.
- Lamnek, S. (2002). *Teorías de la criminalidad*. México: Siglo veintiuno.
- Lawrence, R.J. (2011). Analysing Urban Diversity. The pertinence of interdisciplinary and transdisciplinary contributions. En M. Bonaiuto, M. Bonnes, A.M. Nenci, y G. Carrus (Eds.): *Urban Diversities-Environmental and Social Issues, Advances in People-Environment Studies Vol 2*, pp. 19-29. Göttingen (Alemania): Hogrefe.
- Laycock, G. (2005). Deciding what to do. En N. Tilley (Ed). *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, pp. 674-698 Canada: Willan Publishing.

- Lazuén, M.P. (1999). *Cuerpos de Policía y Seguridad Ciudadana en España: situación actual y perspectivas de futuro*. Madrid: Ministerio del Interior.
- Leggio (2010). *Código Penal. Noticias Jurídicas*. Extraído de [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Penal/lo10-1995.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/lo10-1995.html)
- Lemgruber, J., Musumeci, L., y Cano, I. (2003). *Quem vigia os vigiados? Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Record.
- León-Escribano, C.R., Martínez, L.M., Sequeira, L. (2004). *Manual de Seguridad Preventiva y Policía Comunitaria*. Guatemala: Iepades.
- Lesta. E. (2001). Participación y Desarrollo. La aportación de la psicología comunitaria. En M. Marchionni (Coord.): *Comunidad y Cambio Social*, pp. 129-148. España: Ed. Popular.
- Lévi-Strauss, C. (1958). *Antropología Estructural*. Buenos Aires: Eudeba.
- Liddle, A.M., y Gelsthorpe, L.R. (1994). *Crime Prevention and inter-agency co-operation*. Police Research Group Crime Prevention Unit Series: Paper No.53. Londres: Home Office Police Department.
- Linden, R. (2010). *Leading Across Boundaries: Creating Collaborative Agencies in a Networked World*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Llewellyn-Thomas, S. y Prior, G. (2007). *North Liverpool Community Justice Centre: Survey of Local Residents. Ministry of Justice Research Series 13/7*. Londres, UK: Ministry of Justice.
- London Metropolitan Police (2010). *Guidance Notes. Poce Community Support Officer*. Extraído de [www.metpolicecareers.co.uk/pcso](http://www.metpolicecareers.co.uk/pcso)
- López, C.J. (2011). Investigación Criminal en la Antigua Roma. *Quadernos de Criminología*, (12), pp.16-21
- López-Cabanas, M., Chacón, F. (1999a). Apoyo social, redes sociales y grupos de autoayuda. En M. López-Cabanas y F. Chacón: *Intervención Psicosocial y Servicios Sociales*, pp. 183-215. Madrid: Síntesis.
- López-Cabanas, y M., Chacón, F. (1999b). Voluntariado social: Captación, selección y formación de voluntarios. En M. López-Cabanas y F. Chacón (Coord.) *Intervención Psicosocial y Servicios Sociales*, pp. 217-258. Madrid: Síntesis.
- Luiz, J. (2008). *Segurança Pública. Uma perspectiva político criminal. À luz da teoria das Janelas Quebradas*. Sao Paulo: Blucher Acadêmico.
- Luque, P.J., Palomo, A., y Pulido, M. (2008). Conflicto y negociación. En V. Zarco, A. Rodríguez (Dirs.), A. Martín-Quirós y F. Díaz (Coord.): *Psicología de los Grupos y las Organizaciones*, pp. 223-258. Madrid: Pirámide.
- Lysakowski, M., Pearsall, A.A., y Pope, J. (2009). *Policing in New Immigrant Communities*. COPS Innovations Series. Washington : Policing in New Immigrant Communities. U.S. Department of Justice:

- Maguire, E., y Gantley, M. (2009). Specialist and Generalist Models. En E. Maguire, y W. Wells. *Implementing Community Policing: lessons from 12 agencies*, pp. 45-55. USA: U.S. Department of Justice.
- Maguire, E., y Wells, W. (2009). The Future of Community Policing. En E. Maguire, y W. Wells. *Implementing Community Policing: lessons from 12 agencies*, pp. 173-183. USA: U.S. Department of Justice
- Malby, S. (2010, a). Chapter 1 – Homicides. En Harrendorf, M. Heiskanen, S. Malby (eds.): *International Statistics on Crime and Justice*, pp. 7-19. Helsinki: European Institute for United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) and United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)
- Malby, S. (2010, b). Chapter 3 – Drug Crime. En Harrendorf, M. Heiskanen, S. Malby (eds.): *International Statistics on Crime and Justice*, pp. 49-60. Helsinki: European Institute for United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) and United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)
- Maldonado, L. (1997). El orden público en la Villa de Biar durante el S.XVIII (1750-1798). *Revista de Historia Moderna*, (16), pp. 375-382.
- Mandell, M. y Keast, R. (2008). Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through Networks. *Public Management Review*, 10(6), 715-731.
- Martín, A. y López, J. (1998). La policía de la comunidad. Una perspectiva de potenciación de recursos y de sentido de mediación social. En A. Martín (Edit.): *Psicología Comunitaria. Fundamentos y Aplicaciones*, pp.457-474. Madrid: Síntesis Psicológica.
- Martin, G., y Ceballos, M. (2004). *Bogotá: Anatomía de una Transformación. Políticas de Seguridad Ciudadana 1995-2003*. Bogotá: Edit. Pontificia Universidad Javeriana.
- Martin, S. (2010). From new public management to networked community governance? Strategic local public service networks in England. En S. P. Osborne (Ed.): *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, pp. 337-348. New York: Routledge.
- Martínez, C. (2007). *Hostilidad en Centros Escolares de Alicante*. Alicante: Instituto Alacantino de Cultura “Juan Gil-Albert”.
- Martínez, E. (1986). Apuntes sobre la policía de Madrid en el reinado de Carlos IV. *Cuadernos de historia moderna y contemporánea*, VII, pp. 65-84.
- Martínez, M.F., León, J.M., Fernández, I., Barriga, S. (1993). Prevención y promoción en psicología comunitaria. En A. Martín, F.Chacón, y M.Martínez (Edits.): *Psicología Comunitaria*, pp. 57-66. Madrid (España): Visor.
- McCord, J. (1999). Interventions: Punishment, Diversion, and Alternative Routes to Crime Prevention. En A.Heis y F. Weiner (Eds.): *The Handbook of Forensic Psychology*, pp. 559-579. NY: John Wiley & Sons.

- Meyer, B. y Schermuly, C.C. (2012). When beliefs are not enough: Examining the interaction of diversity faultlines, tasks motivation, and diversity beliefs on team performance. *European Journal of Work and Organisational Psychology*, 21(3), 456-489.
- Mazaira, Z., Becerra, F., y Hernández, I.A. (2008). Bienestar social y desigualdad del ingreso: diferentes enfoques para su medición. *Revista OIDLES*, 2(5). Extraído de <http://www.eumed.net/rev/oidles/05/rhl.htm>
- McKenna, K. (2007). *Evaluation of the North Liverpool Community Justice Centre. Ministry of Justice Research Series 12/7*. Londres, UK: Ministry of Justice.
- McMahon, J. y Kraus, A. (2005). *A Suggested Approach to Analyzing Racial Profiling*. Washington: U.S. Department of Justice.
- Medina, J. (2010). Políticas de Seguridad Ciudadana en el contexto urbano y prevención comunitaria. La experiencia anglosajona. *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, 12(2). Extraído de <http://criminet.ugr.es/recpc>
- Metropolitan Police Authority and Metropolitan Police Service (2006). *Community engagement strategy 2006-2009*. London: Metropolitan Police Authority and Metropolitan Police Service.
- Meyer-Stamer, J. (2004). *Regional Value Chain Initiatives: An Opportunity for the Application of the PACA-Approach*. Extraído de [http://www.mesopartner.com/fileadmin/user\\_files/working\\_papers/mp-wp6\\_Regional\\_VC%2BPACA.pdf](http://www.mesopartner.com/fileadmin/user_files/working_papers/mp-wp6_Regional_VC%2BPACA.pdf), en 5/7/2007.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio del Interior, y Fundación Paz Ciudadana (2011). *Espacios Urbanos Seguros*. Extraído de [http://www.pazciudadana.cl/docs/pub\\_20090618173804.pdf](http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20090618173804.pdf), en 10/12/2011.
- Montañés, M. (2009). *Metodología y técnica participativa. Teoría y práctica de una estrategia de investigación participativa*. Barcelona: Editorial UOC.
- Monteiro, M. (2009). La influencia de la criminología en la reforma penal de 2007. Un pequeño viaje a la reforma. *Revista de Derecho y Criminología*, (2), pp. 197-214.
- Montero, M. (1998). La comunidad como objeto y sujeto de la acción social. En A.M. González (Ed.): *Psicología Comunitaria: Fundamentos y Aplicaciones*. España: Síntesis.
- Mooney, G., y Neal, S. (2009). Community: Themes and debates. En G. Mooney y S. Neal (Eds.): *Community. Welfare, Crime and Society*, pp. 2-32. Reino Unido: Open University Press.
- Moya, M., y Expósito, F. (2005). Influencia social. En F. Expósito y M. Moya (Coord.): *Aplicando la Psicología Social*, pp. 119-147. Madrid: Pirámide.
- Moya, M., y Rodríguez, R.B. (2005). Cognición social aplicada. En F. Expósito y M. Moya (Coord.): *Aplicando la Psicología Social*, pp. 149-170. Madrid: Pirámide.
- Munduate, L., y Martínez, J.M. (1998). *Conflictio y Negociación*. Madrid: Pirámide.

- Muñoz, F.A. (2000). Aspectos psico-sociales de la información a la población en emergencias. *Revista de Intervención Psicosocial*, 9 (3), 371-377.
- Muñoz, R., Martín, F., y De Pedraza, P. (2001). *Desigualdad y delincuencia: una aplicación para España*. España: Instituto de Estudios Fiscales.
- Munroe, R.L., y Munroe, R. (1975). *Cross-Cultural Human Development*. Monterey (Cal.): Brooks/Cole.
- Naciones Unidas. (2004). *Derechos humanos y aplicación de la ley. Guía para instructores en derechos humanos para la policía*. Génova: Naciones Unidas.
- Naranjo, M.L. (2004). *Enfoques conductistas, cognitivos y racional-emotivos*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Natera, F. (2004). *La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. Documentos de Trabajo Política y Gestión 2/2004*. Madrid: Universidad Carlos III.
- National Expertise Centre for Diversity (2008). *Police for one and all. A contemporary vision of diversity*. Apeldoorn (Países Bajos): Politieacademie.
- National Policing Improvement Agency (2010a). *Integrated Neighbourhood Services*. Extraído de [http://www.neighbourhoodpolicing.co.uk/files/partnership\\_examplar.pdf](http://www.neighbourhoodpolicing.co.uk/files/partnership_examplar.pdf), en 9/12/2010.
- National Policing Improvement Agency (2010b). *Safe and confident Neighbourhoods Strategy: Next Steps in Neighbourhood Policing*. Extraído de <http://www.acpo.police.uk/documents/LPpartnerships/2010/201003LPPSCN01.pdf>, en 9/12/2010.
- National Policing Improvement Agency (2010c). *Working with volunteers. A guide for neighbourhood policing teams and partners*. Extraído de <http://www.npiadocuments.co.uk/volunteeringguidance.pdf>, en 9/12/2010.
- National Policing Improvement Agency (2010d). *Working with faith communities. A guide for neighbourhood policing teams and partners*. Extraído de <http://www.npiadocuments.co.uk/faithguidance.pdf>, en 9/12/2010.
- Navas, E., y Muñoz, J.J. (2005). Teorías explicativas y modelos preventivos de la conducta antisocial en adolescentes. *Cuadernos de medicina psicosomática y psiquiatría de enlace*, (75), pp.22-39.
- Nicholl, C.G. (1999). *Toolbox for Implementing Restorative Justice and Advancing Community Policing*. Washington: U.S. Department of Justice.
- Nyerges, T.L., y Jankowski, P. (2010). *Regional and Urban GIS. A decision Support Approach*. New York: The Guilford Press.
- Nunez, M. (2008). *Política criminal de las sanciones alternativas a la prisión: críticas al discurso oficial*. En M. Col (Ed.): Contribución a las Ciencias Sociales, Octubre 2008. Extraído de <http://www.eumed.net/rev/cccss/02/mna2.htm>, en 3/6/2009.
- O'Brian, T., y Guiney, D. (2003). *Atención a la Diversidad en la Enseñanza y el Aprendizaje*. Madrid (España): AlianzaEnsayo.

- O'Toole, L.J. (2007). Interorganizational relations in implementation. En B.G. Peters y J. Pierre (Eds.): *The Handbook of Public Administration*, pp. 142-152. London: Sage.
- O'Toole, L.J., y Meier, K.J. (2010). Implementation and managerial networking in the New Public Governance. En S. P. Osborne (Ed.): *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, pp. 322-336. New York: Routledge.
- Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004). *Derechos humanos y aplicación de la ley. Guía para instructores en derechos humanos para la policía*. Génova: Naciones Unidas.
- Ordóñez, J. y Brito, D. (2004). Justicia Restaurativa. Un modelo para construir comunidad. *Criterio Jurídico*, 4, pp. 231-240.
- Osborne, S.P. (2010). Introduction. The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?. En S. P. Osborne (Ed.): *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, pp. 1-15. New York: Routledge.
- Otín, J.M. (2010). *Psicología Criminal: técnicas aplicadas de intervención e investigación policial*. Valladolid: Lex Nova.
- Paíno, S. (2008). Factores de riesgo y de protección en la infancia y la adolescencia. En F.J. Rodríguez, C. Bringas, F. Fariña, R. Arce, y A. Bernardo (Coord.): *Psicología Jurídica. Entorno judicial y delincuencia*, Pp. 151-172. Colección Psicología y Ley Nº5, Sociedad Española de Psicología Jurídica y Forense. Oviedo (España): Universidad de Oviedo.
- Palomero, G., y García, J.C. (2003). Los espacios naturales protegidos y los usos tradicionales. En *Cátedra Cantabria, año 2000*, pp. 47-61. Santander (España): Parlamento de Cantabria-Universidad de Cantabria.
- Palop, J.J. (2004). La militarización del orden público a finales del reinado de Carlos III: la Instrucción de 1784. *Anales de la Universidad de Alicante. Revista de Historia Moderna*, (22), pp. 453-486
- Payne, J. (2007). *Recidivism in Australia: Findings and Future Research*. Australia: Australian Institute of Criminology.
- Paulus, P.B., y Brown, V.R. (2007). Toward More Creative and Innovative Group Idea Generation: A Cognitive-Social-Motivational Perspective of Brainstorming. *Social and Personality Psychology Compass*, 1(1), pp. 248-265. Extraído de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1751-9004.2007.00006.x/full>
- Paulus, P.B., y Dzindolet, M. (2008). Social Influence, creativity and innovation. *Social Influence*, 3(4), pp. 228-247. Extraído de <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15534510802341082>

- Pearce, B.M. (2009). *Inter-Organizational Groups A New Context for Examining the Triggers of Group Conflict*. Extraído de <http://www.heinz.cmu.edu/research/345full.pdf>, en 3/7/2010.
- Pedraja, L., y Rodríguez, E. (2004). Efectos del estilo de liderazgo sobre la eficacia de las organizaciones públicas. *Revista de Facultad de Ingeniería*, UTA, 12(2), pp. 63-73.
- Peisner, E. (1989). To spare or not to spare the rod. En J. Valsiner (Ed.): *Child Development in Cultural Context*, pp. 111-141. Lewiston (New York): Hogrefe/Huber Publ.
- Pera, F.J. (2011). El papel de los peritos en la seguridad ciudadana. En M.Gandarillas (Coord.): *Proceedings of the International Congress on Public Safety in a Diverse Society*, pp. 283-294. Madrid : IE University y CultivaLibros.
- Pérez, C.A. (1995). Mediación familiar: un recurso para la resolución de conflictos familiares. *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, 98, pp.149-161.
- Pérez, F., Pérez, F., Antolínez, P., Cabrera, C.E., y Peligero, A.M. (2010). *Evolución de la seguridad en España. Aproximación a la creación de un índice de medición*. Madrid: Universidad Camilo José Cela.
- Pettigrew, T. F. (1998). Intergroup Contact Theory. *Annual Review of Psychology*, 49, pp. 65–85.
- Plant, J.B, y Scott, M.S. (2009). *Effective Policing and Crime Prevention. A Problem-Oriente Guide for Mayors, City Managers, and County Executives*. Washington: U.S. Department of Justice.
- Pollitt, C. (2005). Decentralization. A central concept in contemporary public management. En E. Ferlie, L. Lynn, y C. Pollitt (Eds.): *The Oxford Handbook of Public Management*, pp. 371-397.Oxford: Oxford Univ. Press.
- Porter, R.B. (1997). Strengthening Tribal Sovereignty through Peacemaking: How the Anglo-American Legal Tradition Destroys Indigenous Societies. *Colum. Human Rights L. Rev.* 235 (28) (Winter 1997).
- Pretz, J.E. y Link, J.A. (2008). The Creative Task Creator: A tool for the generation of customized, Web-based creativity tasks. *Behavior Research Methods*, 40(4), pp. 1129-1133.
- Prieto, J. (2008). Programas com homes que exercen violênci na parella. Modelos de intervención e estudos de eficácia. *Cadernos de Psicología*, 32, pp. 9-36.
- Programa Nacional de Segurança Pública con Ciudadania. (2008). *Curso Nacional de Promotor de Polícia Comunitária*. Brasil: Secretaria Nacional de Segurança Pública. Ministério da Justiça.
- Puy, A., y Romero, A.J. (1998). Claves para la intervención psicosocial en desastres. En A. Martín (Ed.): *Psicología Comunitaria, Fundamentos y Aplicaciones*, pp. 497-514. Madrid: Síntesis.

- Quarantelli, E. (1993). 'Community Crises: An Exploratory Comparison of the Characteristics and Consequences of Disasters and Riots'. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1(2), pp. 67-78.
- Ramírez, A. (2005). *Estrategias sociales de policía*. Madrid: Ed. Dickinson, S.L.
- Raoms, S. y Paiva, A. (Coord.) (2008). *Mídia e Violência. Novas Tendências na Cobertura de Criminalidade e Segurança no Brasil*. Rio de Janeiro : CESEC.
- Ratchliffe, J. (2006). *Video Surveillance of Public Places*. Problem-Oriente Guides for Police Response, Guides Series nº 4. Washington : U.S . Department of Justice.
- Recasens, A.V. (2000). La crisis del desarrollismo y el surgimiento de la antropología del desarrollo. En Viola (comp.): *Antropología del Desarrollo. Teorías y Estudios Etnográficos en América Latina*, pp. 9-64. Barcelona: Paidos.
- Red Internacional de Trabajadores Sociales de Calle (2008). *Guía Internacional sobre la Metodología de la Educación de Calle en el mundo*. Bruselas: Dynamo International.
- Redondo, R. y Pueyo, A.A. (2007). La Psicología de la Delincuencia. *Papeles del Psicólogo*, 28(3), pp. 147-156.
- Redondo, S. (2008). Individuos, sociedades y oportunidades en la explicación y prevención del delito: Modelo del triple riesgo (TRD). *Revista Española de Investigación Criminológica*. Extraído de <http://www.criminologia.net/reic.php?fecha=2008&edicion=6>
- Reyes, A. (2007). Repensar la inseguridad ciudadana. *Ciudad Segura. Programa de Estudios de la ciudad*, 15(2). Extraído de [http://www.flacso.org.ec/docs/ciudad\\_segura15.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/ciudad_segura15.pdf)
- Rice, R. E., Shepherd, A., y Dutton, W.H. (2009). Social interaction and the Internet. A comparative analysis of surveys in the US and Britain. En A. Joinson, K. McKenna, T. Postmes, y U. Reips (Eds.): *The Oxford Handbook on Internet Psychology*, pp. 7-30. Oxford: Oxford University Press
- Rodríguez, A., Assmar, E., y Jablanski, B. (2006). *Psicología Social*. España: Eduforma.
- Rodríguez, V. (2004). *Cambio demográfico y transformaciones sociales en el Centro Urbano de Madrid*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Rubio, F. (2002). Tribunal Constitucional y Seguridad Ciudadana. En Secretaría General Técnica (Ed). *Seguridad Ciudadana y globalización. XIV Seminario "Duque de Ahumada"*. Madrid: Ministerio del Interior.
- Rushton, J.P., y Whitney, G. (2002). Cross-variation in violent crime rates: Race, r-K theory, and income. *Population and Environment*, 23(6), 501-511.
- Sagant, V, y Shaw, M. (2010). *Informe internacional 2010. Prevención de la criminalidad y seguridad cotidiana: Tendencias y perspectivas*. Canadá: Centro internacional para la prevención de la criminalidad (CIPC)
- Salinas, M. (2007). *Reflexiones en torno al concepto de seguridad ciudadana y su situación en Chile*. Extraído de <http://alainet.org/active/20511&lang=es>

- San Juan, C., y De la Cuesta, J.L., (2006). *Menores Extranjeros Infractores en la Unión Europea. Teorías, Perfiles, y Propuestas de Intervención*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Sánchez, A. (2000). Evaluación de la eficacia del proceso de mediación familiar. *Apuntes de Psicología*, 18 (2-3), pp. 265-275.
- Sánchez-Vidal, A.(1996). Intervención de crisis y terapias breves. En A. Sánchez: *Psicología Comunitaria. Bases Conceptuales y Métodos de Intervención*, pp. 387-418. Barcelona: EUB.
- Sanoff, H. (2009). Schools Designed with Community Participation. En R. Walden (Ed.); *Schools for the future. Design Proposals from Architectural Psychology*, pp.123-142. Germany: Hogrefe and Huber Publisher.
- Sanson y col. (1995). *Punishment and Behaviour Change*. Australia: The Australia Psychological Society.
- Saville, G., y Cleveland, G., (2002). *Problem-Based Learning for Police. Instructor's Manual*. Washington: U.S. Department of Justice.
- Segura, J. (2011). De la policía sanitaria a la promoción de la salud : Aplicación del orden establecido o custodia del derecho a la salud. En M.Gandarillas (Coord.): *Proceedings of the International Congress on Public Safety in a Diverse Society*, pp. 307-313. Madrid : IE University y CultivaLibros.
- Schermerhorn, J.R. (1975). Determinants of Interorganizational Cooperation. *Academy of Management Journal*, 18 (4), pp. 846-856.
- Schimitt, K, Dayanim, S, y Matthias, S. (2008). Personal Homepage Construction as an Expression of Social Development. *Developmental Psychology*, 44 (2), pp. 496–506
- Scott, M . (2005). Shifting and sharing police responsibility to address public safety problems. En N. Tilley (Ed). *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, pp. 385-409. Canada: Willan Publishing.
- Serrano, G. (1996). ¿Qué dice la investigación científica sobre mediación? *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 12 (2-3), pp. 127-147.
- Shaftoe, H, y Read, T. (2005). Planning out crime: the appliance of science or an act of faith? En N. Tilley (Ed). *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, pp. 245-265. Canada: Willan Publishing.
- Shaftoe, H. (2008). *Convivial Urban Spaces. Creating Effective Public Places*. UK: Earthscan.
- Shaftoe, H. (2011). Public safety and public space. En M.Gandarillas (Coor.): *Proceedings of the International Congress on Public Safety in a Diverse Society*, pp. 314-327. Madrid: IE University y Cultivalibros.
- Shapland, J. (2011). Restorative justice and states' uneasy relationship with their publics. En A. Crawford (Ed.): *International and comparative criminal justice and urban governance. Convergence and divergence in global, national and local settings*, pp. 439-460. UK: Cambridge University Press.

- Shah, S., y Estrada, R. (2009). *Bridging the Language Divide : Promisiong Practices for Law Enforcement*. Washington : U.S. Department of Justice.
- Shaw, M., (2006). *Communities in Action for Crime Prevention*. Canadá: International Centre for the Prevention of Crime.
- Shaw, M., y Barchechat, O. (2002). *Preventing Hate Crimes: International Strategies and Practice*. Canadá: International Centre for the Prevention of Crime.
- Sheimbaum, D., y Lavialle, B. (2002). *Manual para la Participación Ciudadana en la Vigilancia de Gobiernos Locales*. México: Fundar Centro de Análisis.
- Silveira, H.C. (ed.)(2000). *Identidades Comunitarias y Democracia*. Madrid: Trotta.
- Skogan, W.G. (2009). Policiamiento comunitário: o modelo de Chicago. En F. Bayma, D.Moraes, M.A. Ruediger, y V. Riccio. *Desafios da Gestao Pública de Segurança*, pp. 273-281. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Skolnick, J.H., y Bayley, D.H. (1988). *The new blue line. Police innovation in six American cities*. USA: The free press.
- Smith, M. (2000). La resolución de conflictos para niños, jóvenes y familias. En D. Fried, y J. Schnitman (comp.): *Resolución de conflictos. Nuevos diseños, nuevos contextos*. Argentina: Granica.
- Snipes, J., y Katz, C. (2009). Information and Analysis. En E. Maguire, y W. Wells. *Implementing Community Policing: lessons from 12 agencies*, pp. 57-63. USA: U.S. Department of Justice.
- Soares, L.E. (2005). Sísifo e as Políticas de Segurança no Brasil. En J.M. Rosa, J.C. Dal, y C. Kologeski (organizadores-abreviar): *A (In) visibilidade da Segurança Pública: risco no trabalho, formaçao e políticas*, pp. 151-171. Porto Alegre: Gráfica Santa Rita.
- Soria, M.A. (2006a). La psicología criminal: desarrollo conceptual y ámbitos de aplicación. En M.A. Soria, y D. Sáiz (coords.): *Psicología Criminal*, pp. 25-57. Madrid: Pearson: Prentice Hall.
- Soria, M.A. (2006b). La psicología policial. En M.A. Soria, y D. Sáiz (coords.): *Psicología Criminal*, pp. 275-310. Madrid: Pearson: Prentice Hall.
- Soria, M.A., y Saiz, D. (2006). *Psicología Criminal*. Madrid: Pearson Prentice Hall.
- Stefanile, C., Meringolo, P., Benvinuti, S., y Moscardi, E (2004). Health promotion as a social value: A research about youth perception of risk and community based interventions. En A.Sánchez, A. Zambrano, y M. Palacín (Edits.): *Psicología Comunitaria Europea: Comunidad, Poder, Ética y Valores*, pp. 424-433. Barcelona (España): Universitat de Barcelona.
- Stegmann, S. (2011). *Engaging with diversity of social units – A social identity perspective on diversity in Organizations*. Doctorate Dissertation. Johann Wolfgang Goethe-Universität – Frankfurt.

- Stock, R.M. (2006). Interorganizational teams as boundary spanners between supplier and customer companies. *Journal of the Academ of Marketing Scientes*, 34, pp. 588-599.
- Sviridoff, M. et al. (2001). *Dispensing Justice Locally: The Impacts, Cost and Benefits of the Midtown Community Court*. New York, NY: Center for Court Innovation.
- Svendsen, E. (2009). Cultivating Resilience: Urban Stewardship as a Means to Improving Health and Well-being. En L. Campbell, y A. Wiesen (Eds.), *Restorative Commons: Creating Health and Well-Being Through Urban Landscapes*, pp. 59-87.
- Svendsen, E.S., y Campbell, L.K. (2008). Urban ecological stewardship: understanding the structure, function and network of community-based urban land management. *Cities and the Environment*, 1 (1), pp. 1-32.
- Thompson, H. (2000). *The Customer-Centered Enterprise*. New York: McGraw-Hill.
- Tiffon, B. (2008). *Manual de Consultoría en Psicología y Psicopatología Clínica, Legal, Jurídica, Criminal y Forense*. España: Bosch Editor.
- Tilley, N. (2005). Introduction: thinking realistically about crime prevention. En N. Tilley (Ed.). *Handbook of Crime Prevention and Community Safety*, pp. 3-13 Canada: Willan Publishing.
- Tilley, N. (2009). *Crime Prevention*. Canada: Willan Publishing.
- Transparency International y UN-HABITAT (2004). *Tools to support transparency in local governance*. Urban Governance Toolkit Series. Extraído de <http://ww2.unhabitat.org/publication/TOOLKITGOVERNANCE.pdf>, en 3/7/2008.
- Travis, A. (2008, Junio 17). Rate remains high after 10 years of Labour. *The Guardian*. Extraído de <http://www.guardian.co.uk/society/2008/jun/17/youthjustice.justice>
- Triandis, H.C. (1977). Subjective culture and interpersonal relations across cultures. En C.L. Adler (Ed.): *Issues in Cross-Cultural Research*, 285, pp. 411-434. New York: Annals of the New York Academy of Science.
- Trojanowicz, R.C. y Bucqueroux, B (1998). *Community Policing: How to Get Started*. Cincinnati, Ohio: Anderson Publishing Company.
- Tudela, P. (2005). *Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana*. Extraído de <http://www.investigaciones.cl/cidepol/biblioteca/conceptosyorientaciones.pdf>, en 6/5/2010.
- Turner, F. (1994). *The Western Spirit Agaist the Wilderness*. New York: Viking Press.
- U.S. Bureau of Justice Statistics (2002). *Reentry Trends in the U.S.: Recidivism*. Washington: U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics.
- U.S. Department of Justice. (2000). *Managing Major Public Events: A Planning Guide for Municipal Officials, Law Enforcement, Community Leaders, Organizers, and Promoters*. USA: U.S. Department of Justice.

- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat)(2007). *Enhancing urban safety and security. Global report on human settlements 2007.* Malta: Gutenberg Press.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2006). *Handbook on Restorative Justice Programmes.* Criminal Justice Handbook Series. New York: United Nations.
- UN-Habitat (2008). *Asset-based approaches to community development and capacity-building.* Extraído de <http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2617>, en 3/5/2009.
- UN-Habitat (2009). *Directrices internacionales sobre descentralización y acceso a los Servicios básicos para todos.* Nairobi: UNON.
- UNODC y UN-Habitat (2009). *Crime prevention assessment tool. Criminal justice assessment toolkit.* Nueva York: ONU.
- Urra, J. (2010). *Adolescentes en conflicto. 53 casos reales.* Madrid: Ediciones Pirámide.
- Van der Zee, K., y Van Oudenhoven, J. (2000). The Multicultural Personality Questionnaire: A Multidimensional Instrument of Multicultural Effectiveness. *European Journal of Personality, 14*, pp. 291-309.
- Van Swaanningen, R. (2005). La política de seguridad ciudadana en Holanda: Traficando con el miedo. *Revista Española de Investigación Criminológica, 3*, pp. 2-6.
- Vanderschueren, F., y Lunecke, A.(2004). *Prevención de la delincuencia juvenil. Análisis de experiencias internacionales.* Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Vanderschueren, F., Lunecke, A., y Eissmann, I. (2007). *Modelos democráticos de prevención del delito: análisis de experiencias exitosas.* Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Vanderschueren, F., Marcus, M., Lunecke, A., y Buffat, J.P. (2004). *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina. Lecciones y desafíos.* Extraído de [http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd21/politicas\\_seguridad.pdf](http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd21/politicas_seguridad.pdf), en 5/7/2007.
- Vázquez, B., (2011). Actuación en crisis ante la observación de violencia sobre la mujer. Actuación sobre la víctima y sobre el agresor. En M.Gandarillas (Coord.): *Proceedings of the International Congress on Public Safety in a Diverse Society*, pp. 338-343. Madrid : IE University y CultivaLibros.
- Vázquez, B., y Catalán, M.J. (2008). *Casos Prácticos en Psicología Forense.* Madrid: EOS Psicología Jurídica.
- Vezulla, J.C. (Coord.): (2009). *Justiça Comunitária. Manual de capacitação en técnicas de mediação. Módulo 1.* Brasil: Ministério da Justiça.
- Viola, A. (2000). La crisis del desarrollismo y el surgimiento de la antropología del desarrollo. En Viola (comp.): *Antropología del Desarrollo. Teorías y Estudios Etnográficos en América Latina*, pp. 9-64. Barcelona: Paidos.
- Vozmediano, L., y San Juan, C (2006). Empleo de sistemas de información geográfica en el estudio del miedo al delito. *Revista Española de Investigación Criminológica, 2* (4), pp. 2-11.

- VV.AA. (2009). *Metodologías participativas. Manual*. Madrid: CIMAS-Observatorio Internacional de Ciudadana y Medio Ambiente Sostenible.
- Walden, R. (2009). The School of the future: Conditions and Processes-Contributions of Architectural Psychology. En R. Walden (Ed.): *Schools for the future. Design Proposals from Architectural Psychology*, pp.75-122. Germany: Hogrefe and Huber Publisher.
- Wates, N. (2000). *The Community Planning*. Handbook. UK: Earthscan.
- Wates, N. (2008). *The Community Planning Event Manual. How to use Collaborative Planning and Urban Design Events to Improve your Environment*. UK: Earthscan.
- Wells, W. (2009). Community Partnerships. En E. Maguire, y W. Wells. *Implementing Community Policing: lessons from 12 agencies*, pp. 3-12. USA: U.S. Department of Justice
- Wells, W. (2009). Performance Appraisal Systems. En E. Maguire, y W. Wells. *Implementing Community Policing: Lessons from 12 agencies*, pp. 71-78. USA: U.S. Department of Justice.
- Well,s W. y Maguire, E. (2009). Internal and external communications. En E. Maguire, y W. Wells. *Implementing Community Policing: Lessons from 12 agencies*, pp. 78-95. USA: U.S. Department of Justice.
- Whiting, B.B., y Whiting, J.W.M. (1975). *Children of Six Cultures: A Psychocultural analysis*. Cambridge (Ma): Harvard University Press.
- Widom, C.S. (1989). Does violence beget violence? A critical examination of the literature. *Psychological Bulletin*, 106, pp. 3-28.
- Willoughby, T. (2008). A Short-Term Longitudinal Study of Internet and Computer Game Use by Adolescent Boys and Girls: Prevalence, Frequency of Use, and Psychosocial Predictors. *Developmental Psychology*, 44 (1), pp. 195–204.
- Wilson, J.Q, y Kelling, G.L. (1982, Marzo). Broken Windows: The Police and neighbourhood safety. *The Atlantic Monthly*, Extraído de <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/4465/>
- Winefield, H.R., Goldney, R.D., Tiggemann, M., y Winefield, A.H. (1989). Reported parental rearing patterns and psychological adjustment. A short form of the EMBU. *Personality and Individual Differences*, 4, pp. 451-465.
- Young, K. S. (1999). Internet Addiction: symptoms, evaluation and tratament. En Van-deCreek, L y Jackson, T. (Eds.): *Innovations in clinical practice: a source book*. Sarasota: F.L Professional Resource Press.
- Yazzie, R. (1996). ‘*Hozho Nahasdlii*—We are Now in Good Relations: Navajo Restorative Justice”. *St. Thomas L. Rev.*, 117 (9) (Fall 1996).
- Zimbardo, P. (1969). The Human Choice. Individuation, Reason, and Order versus Deindividuation, Impulse, and Chaos. *Nebraska Symposium on Motivation*, 17, pp. 237-307.



# Anexos

- Anexo Capítulo 2: Factores negativos y positivos de seguridad ciudadana a nivel comunitario
- Anexos Capítulo 5.
  - Anexo Capítulo 5.1.5.7.4. Trato con personas con conducta difícil, en situación de dificultad psicológica, o en crisis
  - Capítulo 5.2. Recursos para Planificadores de Justicia Comunitaria
  - Capítulo 5.4. Cuestionario Encuesta Comunitaria sobre Seguridad Ciudadana
  - Capítulo 5.5. Servicio “Counselling” de Atención Psicosocial en Seguridad Ciudadana. Protocolos Básicos
- Anexo Capítulo 6. Folleto de programa formativo sobre roles profesionales y procedimientos de la metodología definida (en el Distrito Centro de Madrid, España)
- El proyecto SenD: Metodología utilizada para la confección de este libro.



## **Anexo Capítulo 2.**

### **Factores de inseguridad y seguridad ciudadana**

**Tabla F-.**

#### **Factores de los individuos y del contexto social relacionados con la inseguridad ciudadana**

A continuación se lista una serie de factores del contexto social del ciudadano que son causas, desencadenantes, descriptores, mediadores y consecuencias de diferentes situaciones de **inseguridad**. Estos factores han sido seleccionados en base a la calidad y evidencia empírica de los modelos teóricos de la literatura, y de la contrastación empírica de nuestro estudio. Han sido agrupados por su forma de afectar a la inseguridad. Esto supone un cierto artificio necesario en nuestro análisis, y se podrán encontrar factores que pueden funcionar como causas, desencadenantes, o mediadores al mismo tiempo.

Estos factores podrán estar relacionados entre sí con patrones específicos en cada territorio creando espirales de inseguridad y delito. El conjunto de factores de esta lista presentes en un territorio y su forma de relacionarse nos puede definir el nivel y tipo de inseguridad que puede existir en el lugar. Junto con los factores de seguridad nos pueden dar un diagnóstico completo del grado y calidad de la seguridad-inseguridad ciudadana en una comunidad o territorio local determinado. La lista tiene también la finalidad de servir de serie relacionada de criterios para la definición de indicadores de valoración del estado de la seguridad ciudadana en un territorio (pero no de los servicios de seguridad ciudadana). Con estos factores no se trata tanto de valorar los procesos de trabajo de los servicios de seguridad ciudadana, sino de diagnosticar y comprender el estado de la seguridad de un territorio. Sí que nos puede servir para evaluar los resultados del trabajo de los servicios de seguridad ciudadana si contamos con una serie comparativa temporal y/o geográfica con los mismos criterios.

##### **1. Factores etiológicos (causas lejanas y cercanas)**

- Situación económica / de exclusión social de la familia. ¿Era de nivel muy bajo, medio, o alto?
- Incapacidad por desarrollar un proyecto vital y profesional constructivo.
- Incapacidad por mejorar la situación económica.
- Teoría de pobreza à el desarrollo en exclusión y pobreza empuja a la persona a buscar mejorar. Si no hay más opciones, uso de la fuerza.
- Teoría de privación relativa à situación social (y/o de desarrollo) de nivel medio-bajo, con expectativas de mejora, con desarrollo de tendencia para la satisfacción inmediata de esas expectativas en juventud.

- Nicho de desarrollo: ¿Cómo fue la crianza infantil del niño?; Exceso de castigo? ¿Abandono afectivo-emocional? ¿Escasez de recursos de desarrollo?
- Entorno habitacional: Pobre lugar (casa y barrio) de desarrollo.
- Entorno de barrio degradado, de mensaje de baja estima comunitaria y de poca importancia en su destino o sobre su agresión. Mensajes de impunidad sobre su deterioro o agresión.
- Baja expectativa sobre el futuro. Baja posibilidad de elaborar un proyecto vital por escasas expectativas de futuro. Tendencia a vivir el presente y desarrollo de tendencias de búsqueda de factores satisfactorios inmediatos. Incapacidad para demorar la satisfacción.
- Mejores expectativas sobre el futuro en comparación con situación social presente o pasada (previa a desarrollo de conducta delictiva).
- Posibilidad de desarrollo de percepciones de privación relativa (sentimiento de injusticia al tener la posibilidad de comparación con otros grupos) actual o pasadas.
- Presión grupal de grupos de pertenencia y de referencia. Modelos de rol infantiles y juveniles de transgresión, infracción, desinhibición, impunidad.
- Ausencia de líderes y grupos de referencia positivos presentes en el territorio.
- Tendencia a la identidad grupal única: No hay atributos grupales compartidos con otros grupos.
- Tendencia hacia la homogeneización intra-grupal: Pobreza en la diversidad de características y opiniones entre los miembros del grupo.
- Pertenencia excluyente. Los miembros del grupo solo pertenecen a ese grupo, y no comparten pertenencia con otros grupos.
- Excesiva tolerancia familiar hacia el comportamiento no aceptable socialmente. La familia no educa con límites. La familia no transmite valores morales de convivencia.
- Tolerancia familiar hacia la conducta infractora. La familia no ve mal la conducta del chico de “saber buscarse la vida”.
- Familia muy controladora y represora a búsqueda fuera de la rebeldía.
- Familia sobre-protectora.
- Sistema educativo con carencias. Nivel educativo bajo.
- Entorno social demasiado represor.
- Entorno social demasiado tolerante.
- Inexistencia de redes sociales de apoyo en el entorno referencial primario de la persona (es decir, el entorno de origen).
- Desprecio de la persona hacia su entorno (familiar y/o social) referencial primario (de origen), por percepción de privación relativa de ese entorno y atribución interna en el propio entorno sobre su situación.

- Desprecio de la persona hacia su entorno (familiar y/o social) referencial primario (de origen), por percepción de discriminación del entorno o grupo de aspiración pertenencial hacia el entorno referencial primario.
- Entorno social de discriminación y desprecio hacia el propio entorno.
- Modelos de éxito basados en el desprecio hacia el propio entorno referencial y de referencia grupal de éxito de difícil adscripción para la persona o de adscripción percibida como discriminante para la persona.
- Desarrollo de expectativas reales de éxito basados en el uso de la fuerza.
- Desarrollo de expectativas reales de éxito basadas en el reconocimiento del grupo desde elaboración individual o grupal de modelos de rol infractores.
- Etiquetado social hacia el grupo o hacia la familia: marginado o excluido = peligroso y delincuente

### Dificultades psicológicas

- Desarrollo de rabia y agresividad por frustración en las expectativas de éxito.
- Nivel de desarrollo moral de la persona (de acuerdo a la teoría de Kohlberg).
- Estilos de razonamiento de la persona. Diferentes distorsiones o sesgos cognitivos en las teorías implícitas sobre las relaciones interpersonales, sobre la justicia, y sobre cómo justifica ciertas formas de obtener estatus, poder, prestigio, o bienes.
- Estilos de toma de decisión sobre conductas como la delictiva.
- Tipos de personalidad de personalidad y de inteligencia à habilidades y estilos cognitivos, emocionales, sociales, de vida.
- Tendencias a tipos de trastornos psicológicos, en todo tipo de grados à ansiedad, depresión, psicopatía, personalidad narcisista, histriónico, impulsivo, por dependencia, por evitación, compulsivo, psicopático, pasivo-agresivo, autodesctructivo, sádico, masoquista, traumático, egocéntrico, parafílico, apático.
- Trayectoria personal y desarrollo vital con sucesos clave determinantes. Trayectoria personal antisocial, asocial, o violenta.
- Trayectoria personal antisocial, asocial, o violenta.
- Sucesos vitales clave que deciden la trayectoria personal.
- Sucesos vitales traumáticos
- Profecía autocumplida= Se percibe a sí mismo como destinado al fracaso y a la delincuencia
- Indefensión aprendida y/o baja autoeficacia à no se ve capaz de lograr una vida por si mismo
- Falta de expectativas para elaborar un proyecto vital factible
- Dificultades de empatía à Accesibilidad y saliencia de atributos grupales o categóricos sociales sobre atributos personales en el procesamiento de otra persona.

## 2. Factores desencadenantes

- Situación económica actual difícil (pérdida de empleo, o crisis económica o cambio drástico en los recursos o infraestructuras de la persona).
- Percepción de alta oportunidad de obtención de beneficio ilícito.
- Percepción de beneficio alto.
- Percepción de bajo riesgo de ser “pillado” en la comisión de delito.
- Percepción de tenues consecuencias negativas del riesgo.
- Anonimato
- Percepción de entorno socioambiental degradado, con mensaje de poca importancia si se incrementa su degradación o agresión.
- Percepción de situación o entorno abandonado socioambientalmente. Mensajes de impunidad en su agresión o apropiación.
- Presión familiar / grupal / social para la obtención del beneficio.
- Posibilidad de aumento en la percepción de privación relativa. Comparativa entre grupos en su nivel de vida y entre la situación actual de la persona y la deseada. Aunque las aspiraciones de la persona sean muy altas, solo se acentuarán si existen grupos visibles con niveles altos. Existirá delito si la persona percibe que existe injusticia por discriminación para poder acceder a pertenecer a esos grupos o a tener los mismos recursos o estatus, y percibe que es posible conseguirlo a la fuerza o por transgresión.
- Presión de compañeros de grupo para mostrar valor y poder pertenecer y/o conseguir prestigio y estatus dentro del grupo.
- Reafirmación grupal sobre el territorio y en comparación con otros grupos (de infractores o de víctimas) / reafirmación en el grupo / búsqueda de integración en el grupo.
- Cambio percibido hacia la homogeneización grupal en identidad única y pensamientos únicos y excluyente de otros grupos.
- Incremento hacia la pertenencia grupal única.
- Búsqueda de cohesión grupal.
- Posibilidad situacional y grupal de despliegue de conductas de modelos de rol trasgresores negativos.
- Desahogo, “desmadre” rebelde en nueva situación de mayor libertad y sociabilidad.
- Frustraciones por acontecimientos negativos. Odios, rencores desarrollados puntualmente o progresivamente hacia otro. Acontecimiento negativo desencadenante.
- Cadena de transmisión de la violencia. Como víctima, victimiza a otro.

- Establecimiento o mantenimiento a la fuerza de poder/ control sobre otro cuando no se percibe otra forma.
- Alcohol y drogas.

### **3. Factores mediadores (que influyen en el desarrollo de una situación de inseguridad una vez aparecida)**

- Acontecimientos negativos familiares.
- Acontecimientos negativos en el barrio o en la sociedad.
- Acontecimientos laborales.
- Cambios en los procesos grupales del grupo de pertenencia o grupos de referencia.
- Cambios en las dinámicas del vecindario que facilitan una comparativa de privación relativa.
- Cambios en las dinámicas del vecindario hacia una peor convivencia.
- Empeoramiento de las condiciones sociales.
- Cambios en las expectativas de la persona.
- Alcohol y drogas.
- Cambios en los estilos de razonamiento de la persona / en las teorías implícitas / en la estructura cognitiva, por aprendizaje o por nuevas experiencias.
- Presiones familiares a favor o en contra.
- Invisibilización de atributos propios de otros grupos en el miembro grupal.

### **4. Factores descriptores de situaciones de inseguridad**

- Comportamiento incívico, infractor, delictivo, criminal
- Comportamiento impulsivo, no razonado, agresivo, violento.
- Situación avenida. Persona con respuesta espontánea destructiva ante situación estresante.
- Conducta claramente motivada e intencional ajustado a objetivos que vulneran los derechos de otros.
- Toma de decisión planificada e intencional dirigido contra la integridad de otras personas o de su patrimonio.
- Proceso de razonamiento expreso propicio para la toma de decisión para la conducta delictiva.
- Percepción y elección de situación adecuada.
- Víctima adecuada.
- Lugar y momento adecuado con alta oportunidad de infracción y bajo riesgo.
- Presión grupal hacia la infracción o agresión.

### 5. Factores consecuentes (consecuencias de la situación de inseguridad)

- Premio, beneficio material
- Beneficio no material: Mejora en la integración, estatus, prestigio, liderazgo grupal manifiesto en el grupo de pertenencia.
- Beneficio no material: Percepción subjetiva de mejora en el prestigio u estatus en grupos de referencia.
- Beneficio no material: Mejoras en el control manifestado del espacio y del territorio.
- Beneficio no material: Mejoras en el control subjetivo no manifestado del espacio y del territorio.
- Beneficio no material: Mejora en el control, poder, estatus manifestado sobre otra/s persona/s o grupos sociales.
- Beneficio no material: Percepción subjetiva no manifestada sobre otra/s persona/s o grupos sociales.
- Beneficio no material: Desahogo, relajación / excitación, adrenalina.
- Beneficio no material: Incremento de emociones y afectos positivos hacia o desde otras personas.
- Ausencia de castigo.
- Castigo tenue o no vinculado al daño cometido.
- Pérdida de empleos en el comercio de proximidad .
- Degradación, destrucción, o pérdida de elementos ambientales o de mobiliario urbano.

### Tabla F+.

#### Factores positivos de seguridad ciudadana en la comunidad local (barrio, pueblo, ciudad)

A continuación se lista una serie de recursos naturales e informales propios de la comunidad, protectores y de control social, que reducen la probabilidad de ocurrencia de un problema de inseguridad ciudadana o que facilitan la prevención y promueven la **seguridad ciudadana** en un barrio o ciudad. Nos referimos por recursos informales aquellos presentes en la sociedad civil y no formalizados en organizaciones y entidades legalmente constituidas. También podemos entenderlos como el capital social de la seguridad ciudadana. Puede ser usado para identificar y potenciar los elementos del capital social de una comunidad local, como estrategia de superación de problemas.

La lista de no pretende ser exhaustiva pero puede ser válida para orientar la confección de indicadores que nos permitan diagnosticar el nivel y tipo de seguridad en un lugar determinado. Junto con los factores de inseguridad nos puede dar un diagnóstico completo

del grado y calidad de la seguridad-inseguridad ciudadana en una comunidad o territorio local determinado, ya que su presencia nos da información del nivel de seguridad (en el sentido positivo) y su ausencia de inseguridad. Al igual que con los factores de inseguridad, estos factores han sido seleccionados en base a la calidad y evidencia empírica de los modelos teóricos de la literatura, y de la contrastación empírica de nuestro estudio. Igualmente, han sido agrupados por su principal forma de afectar a la seguridad, pero esto supone cierto artificio necesario en nuestro análisis, y se podrán encontrar factores que pueden funcionar como causas, desencadenantes, o mediadores al mismo tiempo. Estos factores podrán estar relacionados entre sí con patrones específicos en cada territorio creando espirales de seguridad y delito. El conjunto de factores de esta lista presentes en un territorio y su forma de relacionarse nos puede definir el nivel y tipo de seguridad que puede existir en el lugar.

El propósito es poder valorar y tener un diagnóstico del estado de la seguridad de un territorio y de los elementos que lo configuran, para poder entonces poder planificar mejor los recursos y servicios que necesitaremos. Con estos factores no se trata tanto de valorar los procesos de trabajo de los servicios de seguridad ciudadana, sino diagnostica y comprender la seguridad de un territorio. Sí que nos puede servir para conocer los resultados del trabajo de los servicios de seguridad ciudadana si contamos con una serie comparativa temporal y/o geográfica con los mismos criterios.

### **Factores etiológicos – Fuentes de protección y seguridad comunitaria**

#### A. Características individuales

##### A.1. Individuos o grupos con mayor riesgo de comisión de infracción en el barrio:

- Nivel económico, educativo, laboral óptimo.
- Bien conocido en el entorno socio-territorial (ausencia de anonimato en el territorio).
- Valores pro-sociales. Importancia puesta en la buena aceptación y reconocimiento por el entorno social (ser “honesto, buena persona”).
- Óptimas habilidades sociales.
- Buen auto-control, no impulsivo, no agresivo.
- Personalidad prosocial, altruista.
- Bien integrado. Buena red social de apoyo y protección mutua. Ausencia de fuertes conflictos, segregaciones, o barreras en comunicación con grupos o colectivos sociales.
- Posesión de bienes tangibles y no tangibles (reconocimiento y prestigio social) con amplio alcance social (permite llegar a diferentes grupos, colectivos, y categorías sociales).
- Ausencia de fuertes crisis vitales o sucesos traumáticos en el pasado (y sobre todo en el pasado cercano).

- Buena evolución en las condiciones de vida, bienestar y calidad de vida a través de la trayectoria personal.
- Óptimas relaciones grupales: pertenencia a familias y grupos pro-sociales y bien integrados. Buena relación con otros grupos. Bajo nivel de exclusividad grupal (auto-adscripción a varios grupos).
- Desarrollo infantil óptimo, en particular en el desarrollo social.
- Buen arraigo y apego al lugar.
- Buena relación con la familia, y grupos primarios y de pertenencia, y de referencia.
- Presencia de grupos de referencia (con los que compararse o imitar) y modelos positivos en el entorno.
- Disponibilidad de grupos atractivos de socialización alternativos a grupos de transgresión.
- Fuerte percepción de existencia de justicia personal y social.

### A.2. Individuos y grupos con mayor vulnerabilidad o riesgo de victimización del barrio

- Alta auto-eficacia percibida.
- Bajos sentimientos de indefensión aprendida.
- Buena inserción e integración social. Bajo aislamiento físico y social.
- Buen nivel económico.
- Buen nivel educativo.
- Buenas habilidades sociales.
- Baja dependencia emocional o instrumenta.
- Comunidades de vecinos de algo apoyo, implicación, o participación en la protección de los vecinos. Los vecinos se conocen bien, buena comunicación, vida y actividades sociales entre vecinos. Espacios de vida vecinal.

### B. Características familiares:

(o del grupo primario con personas más vulnerables o de mayor riesgo de comisión de infracción o victimización en el barrio)

- Familias estables y estructuradas.
- Niveles de afecto, control, y protección familiar hacia sus miembros adecuados
- Nivel socioeconómico y sociolaboral aceptable.
- Optimo nivel (cantidad y calidad) de vida familiar.
- Buen nivel educativo.
- Óptimas relaciones intrafamiliares.
- Óptima red de relaciones sociales y de apoyo mutuo protector de la familia (familia extensa, red de amistades y conocidos en el entorno territorial con buenas

relaciones, sin conflictos cronificados o barreras comunicativas con diferentes grupos o colectivos sociales).

- Baja anomia. Alta presencia de autoridad moral y de la importancia de normas de convivencia y respeto.
- Presencia de pautas de refuerzo de comportamiento prosocial y de castigo de comportamiento antisocial.
- Alta auto-eficacia familiar percibida.
- Fuerte sentido y percepción de justicia. Baja percepción de discriminación familiar con relación al entorno social.

C. Características comunitarias (barrio, distrito o pequeña ciudad):

- Alta participación vecinal en la protección, la seguridad, la presencia, y la vigilancia en el barrio.
- Baja incidencia de comportamiento antisocial y delito.
- Buena percepción y sentimiento de seguridad y de protección del barrio.
- Existencia de un buen tejido social, buenas redes sociales de protección mutua.
- Fuerte sentimiento de pertenencia y arraigo.
- Equilibrio, igualdad socioeconómica entre grupos y colectivos.
- Integración y cohesión social, buenos niveles de desarrollo, bienestar social y calidad de vida.
- Alta percepción de calidad de vida de vecinos y comerciantes.
- Alta identificación del barrio con calidad de vida y bienestar social.
- Fuerte identidad comunitaria.
- Fuerte red social de apoyo y protección mutua.
- Fuerte percepción de eficacia colectiva.
- Presencia de liderazgos y organizaciones comunitarias positivos y pro-sociales.
- Alto nivel de participación ciudadana en actividades cívicas, sociales, y de ocio.
- Presencia de espacios con usos colectivos en actividades cívicas, sociales y de ocio.
- Buena calidad ambiental, entornos cuidados.
- Buen cuidado de los espacios públicos y comunes, comportamiento cívico y de convivencia.
- Buen diseño urbanístico de lugares públicos promotor de la seguridad y la convivencia.
- Elementos ambientales y arquitectónicos que permiten observar el buen cuidado del lugar.
- Uso social de convivencia de los espacios públicos.

- Integración de la diversidad social. Buena relación intergrupal. Comunicación y relación frecuente y fluida entre personas de diferentes grupos y colectivos sociales (de género, edad, clase social, cultura u origen, ideología...).
- Vivienda de calidad aceptable, sin hacinamiento. Buena distribución de las viviendas con relación al territorio.
- Existencia de espacios de reunión social para actividades cívicas, sociales y culturales de las comunidades de vecinos o de colectivos sociales.
- Buen conocimiento de vecinos, bajo anonimato, interés por el conocimiento de nuevos vecinos. Sistemas de bienvenida, acogida, e integración de nuevos vecinos.
- Buena integración social con el territorio. Buen conocimiento de los residentes de la relación entre los espacios y elementos que componen de territorio y entre sus usos complementarios (“mapas cognitivos y afectivos” estructurados).
- Buena percepción de auto-suficiencia y de recursos formales e informales del barrio o comunidad.
- Existencia de líderes, grupos y organizaciones comunitarias de referencia positivas, proactivas, que sirven de modelo a seguir para los jóvenes.
- Rica pertenencia intergrupal de las personas.
- Rica identidad y atributos intergrupales propios de la diversidad social y cultural del barrio presentes en los miembros de cada grupo.
- Orgullo comunitario, facilidad de desarrollar sentimientos de arraigo y apego a la comunidad y a su identidad.
- Buen nivel de gobernanza comunitaria (potencial y capacidad para la organización entre entidades formales y grupos y colectivos comunitarios informales).
- Alta presencia de la importancia de normas de convivencia en los grupos, colectivos, y comunidad. Presencia de autoridad y liderazgo moral en colectivos y comunidad.
- Alta percepción de auto-eficacia comunitaria. Bajo locus de control externo (y de atribución externa causal y de las soluciones) en los colectivos y grupos del barrio.
- Alto nivel emprendedor y de potencial de desarrollo comunitario.
- Hábitos saludables.
- Fuerte percepción de la importancia y de la existencia de justicia comunitaria. Baja percepción de privación relativa entre grupos y colectivos.
- Buena imagen exterior del barrio en la ciudad o región.
- Buena integración del barrio en el entorno geográfico.
- Rechazo comunitario a comportamiento infractor no estigmatizante del infractor.

- Buen conocimiento y uso por parte de la comunidad de los recursos formales sociales, educativos, sanitarios, sociolaborales, de seguridad ciudadana, de vivienda...
- Buen apoyo y participación comunitaria hacia personas y colectivos más vulnerables o en riesgo.
- Reducción o baja reincidencia de infractores en el barrio.
- Alto número de exreclusos que se integran adecuadamente en la comunidad.
- Alto nivel de éxito escolar de grupos de riesgo.
- Alta confianza de los ciudadanos en la policía.

#### **Factores desencadenantes**

- Activación de factores de apoyo familiar y social preventivos o amortiguadores de crisis individuales y grupales.
- Participación social, respuesta cívica y asertiva ante la posibilidad de ocurrencia de crisis, agresión o infracción.
- Rápida implicación y ayuda ciudadana preventiva o ante ocurrencia de problema, crisis o infracción.

#### **Factores mediadores**

- Empatía, ayuda a partes implicadas en crisis o problema.
- Ausencia de estigmatización, rechazo, o aislamiento de infractores y víctimas.
- Transparencia en los hábitos cotidianos individuales, familiares, y colectivos.
- Adecuada respuesta ante los medios de comunicación, no estigmatizantes.
- Incremento en la pertenencia intergrupal de las personas.
- Incremento en los individuos de grupos y comunidad de una rica identidad y de atributos intergrupales propios de la diversidad social y cultural del barrio.

#### **Factores consecuentes**

- Capacidad individual y colectiva de reparación física, social, e individual ante daños físicos y psicológicos.
- Bajo refuerzo a la infracción y la impunidad.
- Reducción de niveles de anonimato de aquellos con comportamiento antisocial e infractor. Desenmascaramiento social de comportamientos antisociales e infractores.
- Activación de redes familiares y sociales de apoyo ante crisis o problema.
- Activación de mecanismos sociales de restauración del daño y de la justicia percibida.
- Activación de grupos y redes sociales positivos de apoyo y ayuda al infractor.

- Prevención de comportamientos discriminatorios y agresivos entre grupos excluyentes.
- Desarrollo de una identidad rica y sana de los jóvenes y con ello mejora en la empatía hacia otros grupos.
- Creación de nuevos empleos en los comercios de proximidad.
- Nuevos elementos de calidad ambiental en los espacios públicos. Mantimiento y fortalecimiento de los existentes.
- Mejora en la percepción de seguridad, de justicia, de no discriminación y de la confianza en el barrio por parte de los colectivos y la comunidad.
- Mejora en el número de interacciones de convivencia entre grupos diferentes.
- Número de casos en los que se restaurar la justicia y la situación previa después de ocurrido una infracción o delito.

### **Indicadores positivos en los proceso de trabajo de los agentes de seguridad ciudadana**

- Número de efectivos y bases comunitarias de seguridad ciudadana en los barrios.
- Participación de policías en reuniones comunitarias y de consejos de seguridad
- Número de actividades conjuntas con otros policías
- Reducción en el número de detenciones e identificaciones a miembros de minorías sin que aparezca ningún tipo de infracción.
- Número de infractores atentidos en programas preventivos y de reinserción.
- Número de bases comunitarias de seguridad nos diferentes bairros
- Satisfacción ciudadana con el trabajo de la policía en el ámbito comunitario.
- Satisfacción ciudadana en las comisarías y en el barrio.
- Satisfacción de los agentes de policía sobre su trabajo.
- Aumento y mejora de los espacios de participación comunitaria en la seguridad ciudadana.
- Efectividad de los espacios democráticos de participación ciudadana en la seguridad ciudadana.
- Cantidad y perfil de los participantes y de las entidades de la sociedad civil en los espacios democráticos de participación en la seguridad.
- Procesos democráticos para los cargos de consejos comunitarios de seguridad.
- Aumento de la participación ciudadana en los órganos, actividades, espacios y políticas públicas relacionadas con la seguridad ciudadana.
- Número de reuniones comunitarias en seguridad ciudadana.
- Cualificación profesional de los agentes de seguridad ciudadana.

- Existencia de instrumentos de control y evaluación ciudadana sobre las políticas y trabajo en seguridad ciudadana. Número de ciudadanos, cantidad y calidad de la participación en la evaluación de las prácticas de seguridad ciudadana.
- Número de agencias y servicios de diferentes sectores que fiscalizan y realizan una auditoría, evaluación, o control externo de los servicios y el nivel de la seguridad ciudadana.
- Mecanismos y cantidad de información hecha pública en relación a la transparencia en las políticas y prácticas de seguridad ciudadana.
- Cantidad y calidad de la información hecha pública en la rendición de cuentas de las instituciones de seguridad ciudadana.
- Extensión, conocimiento, y accesibilidad de los ciudadanos a los sistemas de quejas y reclamaciones sobre acciones policiales.
- Número de canales de información.
- Información pública sobre los procedimientos y eficacia de los procesos de supervisión, control social y de rendición de cuentas.
- Información pública sobre los procedimientos de evaluación de la satisfacción ciudadana y de los mecanismos de evaluación de la seguridad ciudadana.
- Major diversidad de los programas y públicos atendidos.
- Reducción en el número de reclusos en centros penitenciarios.
- Reducción en número de policías sobre una área geográfica dada.
- Reducción del número de horas que un policía de barrio o de proximidad dedica a tareas administrativas.
- Número de decisiones autónomas sobre casos concretos realizados directamente por el policía de base.
- Número de decisiones autónomas sobre la programación realizadas por los mandos medios responsables de un barrio o distrito.
- Reducción de los tiempos de esclarecimiento de denuncias y delitos.
- Reducción en el número de veces que un policía de barrio, comunitario, o de proximidad es reasignado de forma no planificada a tareas reactivas y de respuesta al delito.
- Aumento del número de casos denunciados o identificados no resueltos o esclarecidos.
- Número y calidad de tareas policiales que sirven para catalizar la integración de los diferentes servicios sectoriales para un enfoque comunitario total.

## **Anexos Capítulo 5**

### **Anexo Capítulo 5.1.5.7.4.**

#### **Trato con personas con conducta difícil, en situación de dificultad psicológica, o en crisis**

El agente comunitario de policía se encuentra casi todos los días con casos de personas con comportamiento difícil, agitado, o agresivo, bien por ser un rasgo o predisposición de la persona o bien por una situación sobrevenida (o las dos cosas). También puede encontrarse situaciones de crisis que hacen que la persona pueda ser un riesgo para sí misma o para otros. Muchas veces ciertas pautas pueden ayudar a salir del paso, y habrá veces que por la gravedad del caso el policía tenga que requerir ayuda de especialistas. En todo caso, aquí se incluyen algunas pautas a tener en cuenta a la hora de tratar con personas difíciles, personas con dificultades psicológicas (bien como víctima o como infractor potencial) o con un comportamiento difícil de manejar, o en situaciones difíciles y de crisis de riesgo bajo o medio para la persona o para el agente, que pueda abordar por si mismo con ciertas habilidades psicosociales (basado en parte en la experiencia del *Programa Comunitario de Seguridad Ciudadana* de los autores de este libro, y en parte de autores como Acinas, 2004; Flannery y Everly, 2000; Muñoz, 2000; Otis, 2010).

La idea básica de la mayoría de estas pautas es entender la situación como una pequeña (o gran) crisis en la que debemos centrarnos con el objetivo de ayudar a superarla. En ese momento no podemos ponernos a intentar arreglar la vida de la persona o solucionar todos los problemas del barrio y del Mundo. Se trata de abordar la situación. Ya habrá mejores momentos para otras cosas.

Relacionarnos con una persona difícil, con dificultades personales (con vulnerabilidad o riesgo de victimización o de infracción), o en situación de crisis, puede ser debido a una serie de motivos, como la de solucionar un problema de seguridad o convivencia en el que la persona está implicada, o simplemente la de conocer a esa persona y sus circunstancias, y darse a conocer, para más adelante poder abordar posibles problemas de forma más efectiva. Pero podemos también plantearnos objetivos como:

- Preparar a la persona para futuras situaciones de crisis (mejorar la capacidad de afrontamiento);
- Prevenir impactos futuros emocionales, afectivos, cognitivos, y sociales de la situación o problema;
- Ganarse y hacerse “defensor” de la persona con dificultades e interlocutor suyo frente a otras personas.
- Procurar entrar y colocarse en el centro de gravedad de los problemas para trabajarlos más fácilmente desde allí.
- Adaptarse a las peculiaridades y cultura de cada uno.

**Pautas para tratar a una persona en situación difícil o de agitación:**

- 1. Procurar estar informado del caso y del entorno social de la persona antes de la acción.** No siempre es esto posible, pero es deseable. Si se produce una crisis, lo ideal es que el agente ya conozca bien a la persona y la persona conozca al agente, y conozca que el agente conoce bien a la persona. Pero en muchas ocasiones, esto no es posible.
- 2. Actuar lo antes posible** ante situaciones de crisis.
- 3. Centrarse en el problema o situación.**
- 4. Contar con unos objetivos y un procedimiento pre-establecidos para casos difíciles o agresivos.** Es importante además que nuestra conducta transmitir planificación y organización, con esquemas claros. Como uno de los objetivos debemos de buscar aislar temporal y espacialmente la situación cuando obedece a una crisis personal del sujeto.
- 5. Desde el primer momento del encuentro, procurar hacer un diagnóstico de la situación.** ¿Está agitada la persona? ¿Muestra la persona o la situación características que hacen difícil el trato con la persona, o con riesgo de agresividad? (por ejemplo, hiperactividad conductual o rigidez, razonamiento muy sesgado y emocional con dificultades para la comprensión, cambios inexplicables de comportamiento, señales de embriaguez o de consumo de drogas, sensación de crispación y tensión) ¿Qué factores o motivos pueden estar afectando al comportamiento y situación de la persona? ¿Qué elementos del entorno pueden estar influyendo? En la conversación posterior, se debe de seguir procurando averiguar los desencadenantes de su agitación, procurando reducirlos si podemos.
- 6. Analizar las características del entorno.** Dependiendo de la gravedad del caso, procurar que no haya objetos peligrosos a la vista de la persona, que haya salidas de escape para uno en caso de necesidad, que no haya un exceso de condicionantes ambientales negativos (como exceso de ruido, de personas, mal olor...). En caso en que no se reúnan las condiciones, o bien procurar llevar a la persona a otro lugar, o si es posible, dejarlo para otro mejor momento o lugar. No ponerse nunca en propio riesgo cuando la situación es evitable o se puede abordar de otra forma en otro momento. La posesión por parte de la persona de armas blancas o de fuego debe de suponer automáticamente una acción diferente a la aquí descrita, a no ser que el agente esté plenamente convencido de que maneja la situación. La presencia inicial de varios agentes puede ser una opción, pero puede ser contraproducente, por lo que se debe de sopesar. La presencia de un vecino, familiar o allegado como apoyo o intermediario puede ser indicado, pero también puede ser contraproducente. Es necesario analizar cada caso. De cualquier forma, es necesario estar seguro de que habrá un equipo coordinado de agentes disponibles en caso de necesidad.
- 7. Primer contacto: presentación visual, permiso, compresión.** Entremos tranquilamente en su campo visual y con ademán de entrar a hablar, busquemos su

aprobación visual. Valorar si tolera el acercamiento. Las primeras palabras a evitar que sean negativas. Por ejemplo, no empezar con un “oiga, no haga eso, no está bien” de sopetón y sin previo aviso, sino entrando tranquilamente y dejándose reconocer, para cuando vemos que la persona ve que se le va a hablar, realizar comentarios de reconocimiento de su acción, tipo, “parece Ud. cabreado, ¿qué le pasa, hombre?”. Presentarse, y preguntar por su nombre. Pedir permiso para entrar a establecer el contacto verbal. La aproximación física y psicológica será progresiva asegurando en todo momento la seguridad de los profesionales. Empezar hablando de aspectos anodinos o no conflictivos. En el acercamiento debemos ver dónde están las manos de la persona y mostrar las nuestras. Una vez establecida cierta confianza y relajación, las siguientes preguntas deben de ir encaminadas a saber cómo se encuentra, cómo se siente, transmitiendo que estamos allí para ayudarle. Hay que mostrar preocupación por sus necesidades elementales, escuchando sus demandas. Diríjámonos a la persona comunicándonos siempre con respeto y basado en el sentido común. Frases cortas, firmes, pero calmadas. No dar la espalda ni perder de vista nunca a la persona.

### 8. Tácticas para tranquilizar a la persona:

- **Preguntarle sobre cómo se siente en ese momento.** A la hora de preguntar sobre el problema, elegir **preguntas** concisas, cortas o directas sobre comportamientos, **acciones o hechos**: “Dígame exactamente lo que ha pasado”.
- Separarle de **toda** fuente de agitación o agresión. Si es algún familiar o vecino, invitarles a ir a otro lugar.
- **Mantener un rol de autoridad no hostil**, desde posiciones de **assertividad** (transmitiendo que uno está ahí para beneficiar a todos en justicia y seguridad). Mostrar atención, ecuanimidad, propositivo, con expectativas de soluciones, estimulando la expresión del sentimiento, y cierto sentido de humor con delicadeza.
- **No censurar en un primer momento las expresiones de frustración** o ira, siempre que no suponga riesgo para si mismo o para su entorno. En alguna ocasión, y cuando tenemos la escena bajo control, podemos permitirle **que libere su agresividad de forma canalizada**, como dando un golpe a algo o que destruye algo que ya está roto.
- **Reducir las provocaciones.** Estaremos atentos por si alguna expresión verbal o no verbal o planteamiento nuestro puede significar una provocación para otra persona. No recriminarle su comportamiento delante de terceras personas y evitar espectadores innecesarios. Evitar al mismo tiempo en caer en provocaciones o contagiarse de la agitación en el tono de voz o en las expresiones. No entrar en el juego agresivo.
- **Evitar expresiones preconcebidas sobre su situación y sobre las características de la persona.** Evitar juicios de valor sobre las causas de su problema. Evitar suspicacias o malentendidos que dificulten la intervención.

- **Quitar excusas.** Analicemos con qué posición o persona se identifica. Con la posición o persona que se identifica trabajaremos mejor. Si hace falta, buscar a alguien del equipo de seguridad con el que más se identifique. Si esa persona tiene un amigo o conocido, buscar su colaboración.
- **Firmeza y seguridad con calma.** Debemos de mantener siempre la expresión calmada, pero manteniendo la firmeza. Debemos transmitir empatía y confianza hacia la persona, de que la persona podrá superar el problema, con un lenguaje moderado y conciliador. Para ello, tratarle personalmente, por su nombre, incorporando los conocimientos adquiridos sobre ella para tratarla con más cercanía y familiaridad. Debemos de ser comprensivos, transmitiéndolo de forma activa, pero al mismo tiempo firmes con el comportamiento inaceptable. Comprender un acto no es lo mismo que justificarlo. De todas formas, procurar recurrir a la contención por la fuerza como último recurso.
- **Desviación del blanco de sus acciones.** Para disminuir la crispación, se le puede preguntar sobre su vida o temas banales fuera de la situación. Si podemos sacar fuera de su campo visual el blanco u objeto de sus objetivos, mejor. Si es posible, llevarle a otro lugar cuando el motivo de su agitación está en el entorno.
- **Mantenimiento de la comunicación.** Procuremos que el sujeto agresivo se sienta tratado como persona. Es agresiva pero sigue siendo persona. Eso suele ablandar a las personas. Procurar “enganchar” a la persona, hacer preguntas abiertas, no cerradas, con mensajes claros y sin prisa, preguntas de tipo temporal, coyuntural, buscando cambiar la atención hacia otras cosas. Queremos transmitir que la situación es excepcional, y gestionarlo de dicha forma. El factor tiempo juega a nuestro favor en situaciones de crisis agresivas. Cuanto más larga sea la conversación, más posibilidades hay de llegar a manejar la situación.
- **Ocuparle.** Muchas veces la persona se refugia en el anonimato para expresar su crispación. Cuando veamos que la persona se ha calmado un poco, podemos pedirle que participe con otras cosas, o colaborando en algún problema relacionado (pero no directo).
- **Cómo no tranquilizar.** No se trata de intentar tranquilizar a la persona minimizando el problema o culpabilizándolo. Evitemos comentarios del tipo “bah, no tiene importancia”, o “eso no es nada”, “no tiene Ud. razón”, “está confundido”, “eso es que Ud. no ha hecho esto, o ha hecho lo otro”. Evitemos actitudes defensivas de la persona, evitando discutir todos sus argumentos al mismo tiempo que se le reprende. Trasmitir tranquilidad y seguridad, mediante comunicación no verbal. Evitemos órdenes contundentes, e imperativos. Tiene derecho a mostrar sus razones aunque nosotros tengamos otras diferentes. No se trata en ese momento de hacerle comprender las cosas o ver quién tienen razón, se trata de conseguir superar la situación. No dejarle solo, suponiendo que así se le pasará más fácilmente la agresividad.
- **Ante todo MUCHA CALMA.**

9. **Segunda fase: Estabilizar la situación**, una vez calmada la persona. Para ello, la persona debe de observar que no queremos obligarle a nada, que no pierde control de la situación. De hecho, se trata muchas veces que la persona retome su sentimiento de control y confianza sobre su problema. Demostrar que estamos interesados por la persona y que dedicaremos el tiempo que haga falta a escucharle. Como táctica podemos estimular su empatía a través de animarle a ponerse en la situación de otras personas con las que puede haber una identificación categórica pero que en el momento hay distanciamiento o enfrentamiento (con preguntas como, “¿cómo se sentirá esa mujer, que tiene un hijo como tú?”, o “ese vecino tiene un piso peor que el tuyo y con más problemas, ¿qué podemos hacer?”).
10. **Una vez conseguido resolver la situación, mantener un seguimiento** del problema. Definir el momento, lugar y personas adecuadas para abordar las causas del problema de forma más tranquila y con más recursos, incluyendo los roles de mediación, negociación y/o asesoría a la persona si y cuando proceda. Procurar prevenir impactos emocionales, afectivos, cognitivos o sociales negativos analizando con la persona cómo puede afrontar posibles futuras ocasiones. Procurar mantener un contacto periódico con la persona, visitándola, para poder abordar posibles problemas desde dentro.

**Conato de reyerta o violencia grupal.** Debemos de buscar siempre la fórmula más fácil de afrontar la situación. Se trata de deshacer la situación .No se trata de confrontarnos con el más cabreado o agresivo. Es posible que sea más fácil identificar al más tranquilo y pedirle que nos acompañe fuera de ese espacio preguntándole qué ha podido pasar. Mientras otra persona debería de estar en el lugar permitiendo que el cabreado vaya recobrando su compostura. Déjale que grite si quiere y permítelle que se quede en el lugar, mientras no agrede a nadie. Poco a poco deberías de poder comunicarte verbalmente con él preguntándole qué ha podido pasar. No le niegues su versión aunque no la compartas, pero tampoco le des la razón cuando crees que no la tiene. Muestra respeto por sus planteamientos. Al principio sobre todo escucha. Mantén siempre la calma (hay veces que no es fácil). ¡Pide ayuda!

**Si la cosa va a mayores.** Cuando veamos que la cosa se desmadra, y si dudas, pide ayuda. Solo usaremos la fuerza si la cosa ha derivado en agresión expresa o en uso de armas blancas o de fuego. Para eso procuraremos sacar del lugar a las personas más tranquilas o blanco de la agresión. Procuraremos disminuir la agitación física al agresor sobre el lugar, y luego lo sacaremos fuera de los lugares comunes, y pediremos ayuda. La contención física se debe de realizar siempre con el objetivo de la seguridad de la persona, nunca para castigarla. Debemos primero de informar a la persona de lo que se va a hacer y por qué. No se mostrará nunca enfado con la persona, con un trabajo puramente de contención, evitando palabras gruesas o golpes innecesarios, con una actitud enérgica, pero amable y respetuosa.

**En riesgo de suicidio.** A las pautas anteriores, Otín (2010) añade:

- Mantener una escucha especialmente activa y empática;
- Estimular sentimientos favorables relacionados con la auto-estima de la persona, haciéndole recordar hechos positivos;
- Trasmitirle que es digno de ser querido;
- Identificar el suicidio como algo negativo para la imagen y la reputación de la persona; En cambio la vergüenza por el intento es subsanable;
- No criticar o cuestionar los motivos del intento de suicidio, resaltar lo positivo; No discrepan;
- Personalizar a la persona y tratar la situación como excepcional;
- Intentar determinar su motivación, explorar el plan suicida, y obtener información básica para enviar la asistencia y recursos urgentes más adecuados;
- Nunca implicarse emocionalmente a nivel personal.

En situaciones de amenaza de suicidio inminente, se debe de contar con un especialista que pueda personarse en el lugar, pero sin dejar sola a la persona mientras llega.

## **Anexo Capítulo 5.2.**

### **Recursos para Planificadores de Justicia Comunitaria**

#### **Breaking with Tradition: Introducing Problem Solving in Conventional Courts**

*Por Robert V. Wolf*

Una visión general de por qué las estrategias de resolución de problemas son aconsejables y los profesionales de las técnicas pueden hacer uso de estas estrategias en las salas de justicia convencionales.

<http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/break%20with%20trad.pdf>

#### **Building Support for Justice Initiatives: A Communications Toolkit**

*Por Jimena Martinez*

Un manual para ayudar a los profesionales de la justicia a hablar sobre su trabajo con el público y accionistas claves institucionales. Incluye 10 pasos clave para la comunicación efectiva, extensos enlaces para recursos online y guías donde se ofrecen logos, folletos así como consejos prácticos para las estrategias comunicativas como “Crafting a Core Message” o “Creando un mensaje clave”.

[http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/communications\\_toolkit.pdf](http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/communications_toolkit.pdf)

#### **Choosing Performance Indicators for Your Community Prosecution Initiative,**

*Por Rachel Porter*

Este informe intenta sintetizar las diversas metas que las iniciativas de los fiscales comunitarios han adoptado. Identifica los objetivos asociados a estas metas y desarrolla medidas de actuación que pueden ser usadas para evaluar si esas metas y esos objetivos han sido alcanzados.

[http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/documents/Choosing\\_Performance\\_Indicators.pdf](http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/documents/Choosing_Performance_Indicators.pdf)

#### **Community Courts Across the Globe: A Survey of Goals, Performance Measures and Operations**

*Por Diana L. Karafin*

Este es un estudio del movimiento de la justicia internacional comunitaria.

[http://www.osf.org.za/File\\_Uplets/docs/community\\_court\\_world\\_text\\_web.pdf](http://www.osf.org.za/File_Uplets/docs/community_court_world_text_web.pdf)

#### **Community Court: The Research Literature**

*Por Kelli Henry y Dana Kralstein*

Un resumen de las conclusiones de las evaluaciones de 19 Juzgados Comunitarios.

<http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/documents/Community%20Courts%20Research%20Lit.pdf>

#### **Community Justice: An International Overview**

*Por Robert V. Wolf*

Una encuesta del Juzgado Comunitario y de los programas de juicios comunitarios en el mundo.

[http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/CJ\\_InterOverview.pdf](http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/CJ_InterOverview.pdf)

### **Community Justice Centres: A US-UK Exchange**

*Por Greg Berman, Jon Harvey, Adam Mansky y Greg Parston*

Un resumen de un debate entre los académicos, los políticos y los profesionales de la justicia criminal de los EEUU y del Reino Unido sobre la justicia comunitaria.

<http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/Communit.pdf>

### **Defining the Problem: Using Data to Plan a Community Justice Project**

*Por Robert V. Wolf*

Una visión de cómo las iniciativas de la justicia comunitaria en el condado han usado información concreta para definir los problemas locales.

<http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/Defining%20the%20Problem.pdf>

### **Engaging the Community: A Guide for Community Justice Planners**

*Por David C. Anderson y Greg Berman*

Consejos para los planificadores de la justicia comunitaria sobre cómo construir lazos más fuertes entre los vecindarios y el sistema judicial criminal.

<http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/Engaging%20the%20Community.pdf>

### **Judges and Problem-Solving Courts**

*Por Greg Berman y John Feinblatt*

Una mirada de cómo los juzgados de resolución de problemas imponen nuevos roles y responsabilidades en los jueces.

<http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/JudgesProblemSolvingCourts1.pdf>

### **Lessons from the Field: Ten Community Prosecution Leadership Profiles**

*Por Robert V. Wolf y John L. Worrall*

Descripciones de 10 programas de juicios comunitarios designados “Leadership Sites” o “Lugares de Liderazgo” por la Oficina de Asistencia Judicial, del Departamento de Justicia de EEUU.

[http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/cp\\_lessons\\_from\\_the\\_field.pdf](http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/cp_lessons_from_the_field.pdf)

### **No Victimless Crimes: The Role of Community Impact Panels**

*Por Robin Campbell*

Una descripción de los Paneles de Impacto Comunitarios, una respuesta única a los delitos contra la calidad de vida pilotado por el Juzgado Comunitario de Midtown, publicado en Networks, el periódico del Centro Nacional de Víctimas del Crimen.

<http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/documents/NVC.pdf>

### **Planning Tools**

*Por el personal del Centro de Innovación Judicial*

Una serie de fichas descriptivas, herramientas de auto evaluación y monografías profesionales para apoyar la implementación de la justicia comunitaria y las iniciativas de la resolución de problemas.

<http://www.courtinnovation.org/research/planning-resources>

### **Principles of Community Justice: A Guide for Community Court Planners**

*Por Greg Berman*

Una discusión de los principios que subyacen en los Juzgados Comunitarios.

<http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/Communitycourtprinciples.pdf>

### **Problem-Solving Probation: An Overview of Four Community-Based Experiments**

*Por Robin Campbell y Robert V. Wolf*

Una detallada visión de los esfuerzos para reformar la libertad condicional usando los principios de la justicia comunitaria en Vermont, Massachusetts, Arizona y Oregón.

<http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/documents/appa%20version.pdf>

### **Red Hook Diary: Planning a Community Court**

*Por Greg Berman*

Cómo un planificador de un Juzgado de un vecindario en Brooklyn negoció algunos de los primeros retos del proyecto, incluyendo la evaluación de necesidades de la comunidad, recaudación de fondos y diseño del programa.

<http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/Red%20Hook%20Diary.pdf>

### **Surveying Communities: A Resource for Community Justice Planners**

*Por Leslie Paik*

Resúmenes de cómo los agentes de la justicia criminal puede usar las encuestas comunitarias para conseguir información sobre los problemas de seguridad pública del vecindario.

<http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/surveyingcommunities.pdf>

### **What is a Community Court? How the Model is Being Adapted across the United States**

*Por Julius Lang*

Hay docenas de Juzgados Comunitarios en los EEUU y en todo el mundo. Este artículo explica cómo han adaptado los principios claves de la justicia de resolución de problemas- tales como el intercambio de información, compromiso comunitario, colaboración y responsabilidad – a las condiciones locales.

<http://www.courtinnovation.org/sites/default/files/documents/What%20is%20a%20Community%20Court.pdf>

## Anexo Capítulo 5.4.

### Cuestionario Encuesta Comunitaria Sobre Seguridad Ciudadana

**Barrio:**

**Lugar de entrevista y hora:**

**Forma de contacto con entrevistado:**

**Entrevistador:**

1. Nivel de estudios (circular):	Sin estudios	Primeros	Secundaria Obligatoria	Medios (FP medio y bach. sup.)	Superiores (FP superior y universitarios)	Otro (especificar):
2. Ocupación (circular):	Ama de casa	Estudiante	Trabajador	Desempleado	Jubilado	Otro (especificar):

3. Edad:

4. País de nacimiento:

5. Características especiales:

6. ¿Qué es para ti tener seguridad en tu barrio?

7. ¿Cuáles son los principales problemas de seguridad en tu barrio?

8. ¿Por qué crees que se producen estos problemas de seguridad en tu barrio?

9. ¿Cuáles son tus principales necesidades y problemas en materia de seguridad? 10. ¿Sientes que alguna vez han sido vulnerados tus derechos?

11. ¿Hasta qué punto los problemas de inseguridad te generan temores y ansiedades? (circular)

Nada / algo / bastante / mucho

12. ¿Hasta qué punto te cohíbe de realizar actividades en tu barrio? (circular)

Nada / algo / bastante / mucho

13. ¿Has sido testigo de algún episodio de inseguridad? ¿Has sido víctima? ¿Has sabido a través de vecinos y amigos de episodios en el barrio? Describe brevemente el o los episodios:

14. Descripción de los antecedentes (¿por qué pudo ocurrir?; ya sucedió otras veces?):

15. Descripción del agresor:

16. Descripción de la víctima:

17. Descripción espacio-temporal (lugar y momento - hora, día de la semana):

18. Descripción de los hechos:

19. Descripción de las consecuencias:

20. ¿Qué elementos o características tiene el barrio que favorecen la seguridad y la convivencia en el barrio? ¿Qué elementos o características sociales o de los espacios son más protectores contra los peligros?

21. ¿Qué crees que hay que hacer para mejorar la seguridad de tu barrio?

22. ¿Cuál debe de ser el papel de los vecinos y las vecinas?

23. Observaciones:

## Anexo Capítulo 5.5.

### Servicio “Counselling” de Atención Psicosocial en Seguridad Ciudadana

(del Programa Comunitario de Seguridad Ciudadana de Madrid)

#### PROTOCOLOS BÁSICOS

##### 1. PRIMER CONTACTO DE SOLICITUD DE SERVICIO:

Tres posibles vías:

- Internet: Incluir **ficha de solicitud de cita**.
- Teléfono
- Se presenta físicamente en el Centro.
- Otras vías: terceros, otros profesionales, derivación. Solicitar utilizar las primeras vías.

Protocolo de derivación a nuestro servicio: El Equipo de Supervisión valorará el caso y si cumple el perfil, le daremos cita, o en caso de que no lo cumpla, informaremos al profesional de a dónde debe derivarle.

Protocolo de derivación de nuestro servicio a otro: Llamar al profesional para comentarle el caso. Si nos confirman que le derivemos, asegurarnos de que le dan cita. Hacer seguimiento del caso, llamando a la entidad correspondiente unas semanas después de la cita.

##### 2. ENTREVISTA INICIAL

Objetivo: Valorar si será usuario del servicio.

Procedimiento: Pasar **Solicitud de inscripción**, para llenar antes de comenzar la entrevista. Para realizar esta primera entrevista, basarse en el Guión de Entrevista Inicial. Para ello iniciar con una conversación para generar clima y confianza, que nos permita a su vez confirmar el tipo de guión de entrevista (víctima o informante, infractor, profesional). Se comenzará la entrevista señalando que toda la información se mantendrá confidencialmente. Se recogerá la información anotando, bien a mano bien en el ordenador. Una vez terminada la entrevista, se explica en qué consistiría el servicio, se aclara cualquier duda y si vemos que claramente el caso es para derivar, se realizará derivación. Si se observa una posibilidad de que se ajuste al servicio, se le preguntará si **está definitivamente interesado por el servicio**. En el caso en que la persona esté interesada, se le informa que se estudiará si se acepta el caso para el servicio, y se le contactará para informar sobre la decisión. En caso positivo se le dará otra cita para comenzar el servicio

Metodología: acogida y escucha activa. Empatía. No mostrar ni incredulidad ni credulidad.

### 3. REUNIONES DE SUPERVISIÓN

Idealmente cada caso será aceptado bajo reunión semanal del Equipo Psicosocial. Si no fuese posible, informar sobre el caso y la posible decisión al resto del equipo y esperar respuesta antes de dar nueva cita.

Se aceptarán casos del tipo:

- Personas o grupos que han sufrido una agresión o delito en su barrio o vecindad que ha podido poner en riesgo su integridad física o psicológica.
- Personas o grupos que se vean en riesgo fundamentado de una agresión o delito en su barrio o vecindad que pueda poner en riesgo su integridad física o psicológica.
- Personas o grupos que hayan cometido una agresión o delito en su barrio o vecindad que haya podido poner en riesgo la integridad física o psicológica de otra u otras personas.
- Personas o grupos que se vean en riesgo fundamentado de cometer una agresión o delito en su barrio o vecindad que pueda poner en riesgo la integridad física o psicológica de otra u otras personas.
- Profesionales con un trabajo que les supone un riesgo, dificultad, o dilema sobre su integridad física o psicológica o la de otros y que le genera estrés o ansiedad que afecta negativamente a su trabajo y/o bienestar.

Se derivarán casos del tipo:

- Acoso laboral.
- Acoso o maltrato de género o doméstico.
- Acoso o maltrato sexual.

En caso de aceptación se pondrá en contacto con persona para dar cita con el psicólogo. En caso de derivación se pondrá en contacto tanto con la persona como con el servicio a derivar.

### 4. ATENCIÓN PSICOSOCIAL

#### 4.1. Primeras sesiones

En la primera sesión se **recogerá una información general completa** para poder tener información suficiente y poder valorar el caso y definir en la reunión de Supervisión del Equipo Psicosocial el programa de atención para el caso. Se llenará previamente la Ficha de Entrada y se completará al finalizar la sesión. La **siguiente sesión** servirá (siempre que la información disponible haya permitido una definición del programa de intervención) para **acordar con el usuario el programa** concreto de intervención (objetivos concretos, tipo de trabajo, compromisos mutuos, recursos necesarios...). En caso de acuerdo, se le pasara la **Hoja de Consentimiento Informado**. Se le explicará claramente los términos de la Hoja, y se le ofrecerá a la persona que lo reflexione si quiere, pudiéndose llevar la Hoja a casa si quiere. Es importante aquí asegurarnos de que la persona firma el Consentimiento Informado en plenas facultades mentales, sin ningún tipo de presión externa o interna, en plena libertad, voluntad e intencionalidad.

Las primeras sesiones se centrarán en la **evaluación y orientación sobre el problema**, desde un marco (en estas primeras sesiones) de **modelo de crisis**. Es posible que tras la evaluación completa se decida revalorar el programa previo de intervención.

#### **4.2. Desarrollo de programa de intervención**

##### Objetivos:

- Trabajar el afrontamiento de la situación. Dotar de herramientas adecuadas.
- Reducir ansiedades, temores, y mejorar la confianza y sentimiento de protección sobre el entorno de la persona o grupo.
- Identificar y activar recursos sociales para la persona y grupo.
- Trabajar la autoestima y la asertividad.
- Trabajar autonomía y redes de apoyo social.
- Mejorar la integración de la persona en su medio.
- Promover la integración social, convivencia, seguridad, y justicia en el entorno de la persona.
- Promover el desarrollo de la persona o grupo como agente de la convivencia y justicia comunitaria.

##### Técnicas generales:

- Acogida y facilitación de expresión como víctima: llanto, etc.
- Facilitar la elaboración de la situación o del duelo, si lo hay.
- Que se sienta acogida/o y apoyada/o.
- Fomentar una buena comunicación usuario-psicólogo.
- Mostrar empatía junto a objetividad.
- Nunca negar credibilidad al argumento del usuario, pero tampoco acreditar sin fundamentos. Transmitir que el argumento es válido como argumento del usuario, pero que otras personas pueden tener otros argumentos tan legítimos como los del usuario.
- Conducta agresiva. Mostrarse siempre calmado. Ante la duda, expresiones de sentido común, objetividad. En caso de conducta agresiva, responder primero cooperativamente, y después con una respuesta firme, proporcional a la agresión, y aceptada socialmente, ante esa conducta. Procurar evitar transmitir deducciones o inferencias sobre su conducta no suficientemente justificadas. No emitir juicios sobre la persona, siempre sobre la conducta. No emitir juicios de atribución causal estable.
- Centrarse en cambios en los problemas generados por el suceso, nunca en atribuciones causales internas estables (rasgos de la persona).
- A través de las sesiones, ir trasladando los objetivos generales del individuo a su relación con su medio social (redes de apoyo) y finalmente a la propia comunidad.

### **Posibles vías más habituales de tratamiento:**

1. En caso de suceso puntual reciente, el tratamiento será breve (máximo 2-3 meses). Ver pautas de intervención más abajo.
2. En caso de haber experimentado sucesos repetidos, existencia de alto riesgo de estrés post-traumático, o permanencia de síntomas después de un tratamiento breve en suceso puntual, procederemos a un tratamiento más prolongado, utilizando un modelo de terapia breve (máximo 6 meses). Ver algunas pautas más abajo.
3. En caso de existir la indicación y posibilidad de prescribir la participación de la persona a un grupo de apoyo o de auto-ayuda, ver pautas más abajo.
4. Se podrá combinar tratamiento individual y grupal. En dicho caso, como norma general, el tratamiento grupal irá desplazando al individual.

Como regla general, el tratamiento no debería de prolongarse más allá de 6 meses (sin contar con el seguimiento que se deba de realizar). Las primeras sesiones se podrán producir con una frecuencia de 1 cada semana o cada dos semanas, que se distanciarán con el tiempo.

## PAUTAS DE ATENCIÓN PSICOSOCIAL EN SITUACIÓN DE CRISIS O DE SUceso RECIEN OCURRIDO

Norma básica: Intervenir lo antes posible.

Objetivos mínimos: Volver a la situación antes del suceso, restaurando su nivel de funcionamiento:

1. Eliminando los síntomas presentes
2. Devolviendo el control subjetivo
3. Devolviendo la capacidad de funcionamiento habitual

Objetivos máximos:

1. Prevención de futuras repeticiones:
  - Descubrimiento de mecanismos internos y externos durante el suceso.
  - Análisis e identificación de soluciones para futuras ocasiones.
  - Redefinición del suceso a partir de las soluciones aprendidas.
2. Fortalecimiento adaptativo del sujeto en su entorno social y comunitario.
3. Fortalecimiento de las redes sociales del entorno comunitario para promoción de la convivencia, seguridad, justicia, y confianza mutua, trabajando las capacidades de estas redes.

Evaluación:

Norma básica: Brevedad, seguimiento, y focalización.

Nos centramos en torno al suceso. Nos interesa saber (en este orden):

1. La naturaleza del suceso y del precipitante y forma de actuación (“¿Qué sucedió?” “Qué se ha hecho hasta ahora?”)
2. Visión subjetiva de la persona (“¿cómo lo ha visto la persona”)
3. Conducta adaptativa y reactiva (“¿Cómo reaccionó la persona?”)
4. Estado actual de malestar subjetivo y desorganización funcional (“Cómo se encuentra/n?”, “¿Qué capacidad de funcionamiento tiene/n?”)
5. Recursos internos y externos (“¿Con qué medios o recursos contamos?”)
6. Entorno social (“¿Cómo ha reaccionado el entorno de la persona?; ¿Con qué recursos de apoyo social contamos?”).

Principios de actuación:

1. Focalización temática
2. Inmediatez de la acción en tiempo y espacio
3. Brevedad de actuación: Intervención de alrededor de 4 a 6 semanas máximo. Si hay terapia breve, en torno a las 12 semanas máximo.
4. Actividad y directividad.

5. Como motor de tratamiento priorizar el estado de la persona a la relación con el psicólogo.
6. Flexibilidad técnica: ecléctica y centrada en la persona. Utilización de técnicas básicas en todo modelo de tratamiento como el apoyo en inyección de confianza y esperanza, la comunicación empática de respeto y compresión, la explicación o reestructuración cognitiva, competencias de afrontamiento (“coping skills”), establecimiento de nuevas reglas y normas, refuerzo de la comunicación, feedback social y comprobación de la realidad, autoestima..
7. Organización y apoyo social: Acercamiento a la comunidad, uso de recursos en su comunidad natural. Re-estructuración de las redes de apoyo social previas. Fortalecimiento de habilidades y competencias de convivencia, integración social, y justicia de la persona y de su entorno social.
8. Promoción de la persona como agente de integración social, justicia, y convivencia en su comunidad.
9. Uso de recursos formales: Guías de recursos, paraprofesionales.

**Proceso básico:**

A. **Intervención externa o situacional:**

Con la situación bien evaluada y con los recursos identificados, entonces un procedimiento habitual que sigue el profesional es:

1. En caso de que el suceso acabe de ocurrir y nos encontremos en el lugar del suceso, alejar a los afectados del lugar o entorno del suceso lo antes posible. El retorno de todas formas debe de hacerse lo antes posible para evitar que se establezcan tendencias de evitación y negación. Este retorno se debe de hacer con técnicas graduales (imaginarias o reales). En caso de entornos perniciosos o estresantes *per se*, la persona no debe de volver hasta que haya cambios observables en ese entorno. En el resto de los casos, la persona no debe de volver hasta que sepa cómo reaccionar en situaciones similares.
2. Resolver o recomponer la situación creada y organizar las tareas urgentes e inmediatas con la ayuda de familiares, amistades, y comunidad.
3. Transferencia de responsabilidades una vez acabado el trabajo. Si es posible, la responsabilidad debe de transferirse a la persona, entorno social, y comunidad lo antes posible aunque de forma progresiva.

B. **Intervención interna o psicológica:**

1. En caso de suceso recién ocurrido y encontrándose en el lugar del suceso, tranquilizar y bajar el nivel de excitación generados:
  - Separando a la persona del suceso y llevando a un lugar seguro con poca estimulación que se sienta la persona protegida. Hay que comunicar:
    - Que el peligro ya pasó
    - Que está a salvo y nada malo va a pasarle

- En control de la situación
  - Vamos a ayudarlo a encontrar una solución
  - Tranquilizándolo:
    - Ayudándolo a relajarse
    - Que se sienta aceptado y comprendido.
2. Facilitar la catarsis o expresión de los afectos acumulados. Evitamos así que desplace los sentimientos negativos. El psicólogo debe de trasmir en todo momento tranquilidad, serenidad, compresión, seguridad, y sobre todo empatía.
  3. Actuar para evitar que se vuelva a producir el problema, buscando recuperar la funcionalidad, y derivando en casos más graves si no podemos nosotros (por tiempo o dedicación).
  4. Seguimiento. Análisis de síntomas de posible estrés postraumático y de posible necesidad de tratamiento psicológico específico. Hay que analizar si la persona ha digerido bien la crisis.

En resumen, la intervención no debe de buscar el olvido o reducción de conciencia sobre lo sucedido, sino facilitar que el sujeto se enfrente adecuadamente, de forma gradual, con apoyo y en condiciones favorables, a una experiencia a la que por la forma que sucedió y por su contenido no ha podido enfrentarse en el momento que se produjo.

Referencias: Puy y Romero (1998); Sánchez-Vidal (1996).

## **TERAPIA BREVE**

Servicio más especializado para casos de impacto psicológico grave y persistente. La terapia breve precisa de un contrato o acuerdo previo bien definido. Los objetivos son (Sánchez-Vidal, 1996):

1. Restablecer el sentido de autocontrol y dominio sobre las poderosas emociones provocadas por la situación o el suceso. Normalizar la auto-estima y trabajar sobre todo las emociones destructivas hacia otros y los remordimientos hacia uno mismo. Restablecer la organización psicológica resolviendo las confusiones cognitivas y emocionales.
2. Restablecer la capacidad de funcionamiento vital, sustituyendo progresivamente la evitación y fijación obsesiva con la ocupación en sus dedicaciones habituales.
3. Trabajar la significación del evento, analizando posibles explicaciones para la persona, posibles causas y significados. Sin este significado la persona nunca resolverá realmente la situación. Importante también analizar las atribuciones de responsabilidad, poniéndolas en su justo lugar. Centrarse sobre todo en los comportamientos de la persona, no en la persona en sí misma. Y sobre todo analizar qué se puede hacer en el futuro para prevenir la crisis.
4. Aprender a afrontar una situación ante la que no se estaba preparado o que no se pudo confrontar adecuadamente en su momento.
5. Aumentar la capacidad de afrontamiento (“coping skills”) de la crisis y reducir la vulnerabilidad.
6. Mejorar el conocimiento y utilización de la red de recursos formales e informales.
7. Mejorar las habilidades de comunicación.
8. Aumentar la autoestima.
9. El objetivo del tratamiento es el de conseguir que la persona alcance una normalización pero después de haber asimilado la experiencia. No se trata de normalizar negando, y de hecho esto puede ser un síntoma de necesidad de terapia en su sentido más pleno. El proceso lógico sería que la persona vaya pasando por una definición de sí misma en la siguiente secuencia: “normalidad” evitativa (negación) → víctima → superviviente → normalización. En esta última etapa la persona ya entiende lo que pasó, cómo actuó de la manera en la que lo hizo, y cómo actuaría en situaciones similares.

### Seguimiento

- En caso de que persistan los síntomas o se muestren graves, derivar a servicios terapéuticos.
- En caso de haber sido recibido por derivación, una vez devuelto el caso al centro derivador, el profesional debe de realizar un seguimiento con este centro asegurándose que la persona está recibiendo el seguimiento adecuado.

## **PAUTAS DE TRABAJO EN GRUPOS DE AYUDA (APOYO Y/O AUTO-AYUDA)**

Los grupos normalmente nos sirven de puente entre procesos de mayor dependencia del usuario al profesional (psicólogo) hacia una mayor autonomía e integración social a través de los potenciales del grupo y de la multiplicación de las redes de apoyo social y de integración de cada miembro a través del grupo. Existen tres tipos de grupos, de mayor dependencia a menor dependencia hacia el profesional: grupos terapéuticos, con un profesional clínico guiando el proceso; grupos de apoyo, con el profesional o personas de apoyo (normalmente persona que ya ha pasado el proceso con éxito) orientando el proceso, y grupos de auto-ayuda, con el propio grupo como agente de cambio. En general, en situación de grave impacto psicológico, el proceso habitual progresivo puede ser de: terapia individual à grupo terapéutico à grupo de apoyo à grupo de auto-ayuda. En cambio, debiera de ser posible la prevención de grave impacto si se trabaja desde enfoques psicosociales desde el principio. En este caso entonces con grupos de apoyo o grupos de auto-ayuda sería suficiente.

Objetivos por lo que vamos a indicar la creación de un grupo de ayuda o la participación de una persona en un grupo:

1. Promover el sentimiento psicológico de comunidad
2. Proporcionar una ideología que da significado a sucesos concretos y circunstancias particulares de la vida diaria
3. Proporcionar oportunidad para la auto-revelación y la crítica mutua
4. Proporcionar y fortalecer los recursos y redes sociales de la persona y grupo para la integración y autonomía social.
5. Proporcionar modelos de conducta y afrontamiento:
  - Competencia interpersonal
  - Equidad de dar y recibir
  - Enseñanza y aprendizaje individualizado
  - Aprobación y reconocimiento del grupo
  - Sentimiento de autonomía / independencia
  - Analiza su propio problema con distancia
  - Utilidad
6. Enseña estrategias efectivas de afrontamiento de los problemas cotidianos (afrontamiento + saber conllevar)

Condiciones para la eficacia de la intervención (Katz y Hermalin, 1987, citados en López-Cabanas y Chacón, 1999a, p. 206):

- Ambiente no clínico
- Estructura igualitaria

- Sentido de pertenencia centrada en el tiempo de permanencia
- Énfasis en las relaciones cara a cara
- Espíritu de grupo
- Congruencia entre ideología de grupo y plan de acción.
- Participación en la toma de decisiones
- Minimizaciones de las cuotas y donaciones de los miembros

Problemas, limitaciones y riesgos a prevenir o evitar:

- Influencia negativas de algún miembro
- Mal liderazgo
- Efecto Mateo: quienes más lo usan son los que menos lo necesitan
- Puede fomentar dependencia prolongada del individuo hacia el grupo
- No caer en el mero apoyo emocional, procurar la consolidación de otros tipos de ayudas instrumentales y compromisos sociales
- Relación conflictiva con el profesional

Procedimiento para la puesta en marcha de un grupo de ayuda:

A establecer previamente:

- Periodo de acompañamiento
- Compromiso de confidencialidad
- Normas de acceso y abandono del grupo
- Sistema de coordinación rotativa
- Periodos de balance o evaluación individual y grupal
- Cuota mínima.

Durante la sesión:

- Puntualidad
- Expresión de sentimientos y relato de sucesos significativos desde la última vez (con turno fijo).
- Abordaje de tema en profundidad (puede ser en base a la ronda inicial o elegido previamente por los participantes). Puede prepararse por algunos miembros previamente, con la ayuda del profesional.
- Cada miembro expresa un compromiso de tarea a realizar hasta la siguiente sesión.

Pautas durante la sesión:

- El coordinador debe de insistir en que la gente hable desde el presente
- Las frases deben de hablarse personalizadamente
- Evitar estereotipos, términos absolutos y categóricos, utilizando verbos más que sustantivos y estar más que ser.

- No calificar a nadie que no esté presente.
- No forzar a decir lo que no se quiere decir.
- Buscar recursos propios del grupo.

Desarrollo del grupo:

1. Fase inicial, conocimiento por parte del grupo de en qué consiste el proceso, buscando a los más motivados para formarlos, expresándose siempre de forma muy explícita – 1 mes.
2. Entrenamiento de los seleccionados – 3 meses.
3. El profesional como observador – 1 mes.
4. El profesional como consultor externo – 1 mes.
5. El grupo actúa de forma autónoma.

Referencia: López-Cabanas y Chacón (1999a).

**Guión victimas o informantes**

**ENTREVISTA INICIAL**

A continuación, por favor, responda a las siguientes preguntas. El motivo es el de saber si este servicio puede responder a su petición o si le podemos orientar hacia otro servicio.

Fecha:

Barrio de residencia:

A preguntar, en caso de que no hayan sido respondidas:

- Desde cuándo:
- A quién:
- Cuando:
- Cuántas veces:
- Dónde:
- Por quién:

\* ¿Siente miedo de una persona o colectivo? Describa por favor

A preguntar, en caso de que no hayan sido respondido:

- Desde cuándo:
- A quién:
- Cuando:
- Cuántas veces:
- Dónde:
- Por quién:

\* ¿Ha recibido Ud amenazas o agresiones de algún tipo? Describa por favor.

- Desde cuándo:
- A quién:
- Cuando:
- Cuántas veces:
- Dónde:
- Por quién:

Tipo de problema	Nada o casi nada	Algo	Bastante	Mucho
¿Ahora se siente Ud. amenazado física, moral, o psicológicamente?				
¿Siente Ud. que puede reaccionar haciendo daño a otra persona?				
¿Le produce la situación ansiedad, nervios, o temor?				
¿Se cohíbe de realizar ciertas actividades por miedo o temor?				
* ¿Tras este incidente está teniendo reacciones que no tenía antes?				
* ¿Este incidente ha afectado a sus rutinas diarias?				

\* ¿Tras este incidente estas teniendo reacciones que no tenía antes? descríbalas

\* ¿Este hecho se lo ha comentado a alguien, familia, amigos...?

\* ¿Qué ha hecho para intentar solucionar esta situación?

\* ¿Ha estado antes en un servicio similar, dónde?

\* ¿Ha seguido algún tipo de tratamiento debido a este hecho o incidente? Preguntar si está tomando medicación.

\* ¿Ha recibido tratamiento psicológico o psiquiátrico por este incidente, y de qué tipo

\* ¿Conoce a alguien de este distrito que haya recibido amenazas o agresiones? Describa por favor.

- Desde cuándo:
- A quién:
- Cuando:
- Cuántas veces:
- Dónde:
- Por quién:

\* ¿Conoce alguna actividad delictiva que se esté realizando en el distrito? Describala

- Desde cuándo:
  - A quién:
  - Cuando:
  - Cuántas veces:
  - Dónde:
  - Por quién:
- \* ¿Qué espera usted de este servicio?
- \* Datos socioeconómicos:
- Edad
  - Estado civil y circunstancias
  - Nivel estudios
  - Profesión
  - Activo Parado Otros
  - Tipo de trabajo fijo contratado
  - Nº hijos sexo y edades
  - Profesión hijos
  - Personas que viven hogar
  - Ingresos
  - Vivienda propia alquiler otros

## Guión agresores o infractores

### ENTREVISTA INICIAL

Fecha:

Barrio residencia:

- ¿Viene voluntariamente o por indicación de alguien?
- Describa el motivo de su problema.
- Describa el comportamiento que le o les preocupa.
- Describa las circunstancias de ese comportamiento (las otras personas, el tipo de lugar, el momento, el motivo ...).
- ¿Cuándo fue la primera vez que sintió la tentación? Describalo.
- ¿Por qué cree que se comporta de ese modo?
- ¿Cómo se siente teniendo ese comportamiento?
- ¿Este comportamiento lo sabe su entorno? (familia, pareja, amigos, compañeros...)
- ¿Cómo reacciona la gente de su alrededor ante este comportamiento?
- ¿Ha comentado este comportamiento a alguien?
- ¿Cree que este tipo de comportamiento es habitual?
- ¿Cómo se siente y qué piensa cuando ve este comportamiento en otras personas?
- ¿Cómo crees que se sienten las personas con su comportamiento?
- ¿Alguna vez tiene períodos de tristeza?, ¿cómo reacciona?
- ¿En algunos momentos nota que tiene ansiedad? ¿Cómo reacciona?
- ¿En algunos momentos tiene ira?, ¿cómo reacciona?
- ¿Qué espera de este servicio?, ¿le gustaría que te ayudásemos en algo?
- Datos socioeconómicos:
  - Edad
  - Estado civil
  - Nivel de estudios,
  - Profesión
  - Activo paro otros
  - Tipo fijo otros
  - Con quien convives
  - Vivienda propia, alquilada otros
  - Tiene hermanos
  - Profesión padres

## **I. Guión en la atención a agentes y profesionales**

### **ENTREVISTA INICIAL**

Fecha:

A preguntar, en caso de que no hayan sido respondidas:

- Desde cuando el problema:
- A quién:
- Cuando:
- Cuántas veces:
- Dónde:
- Por quién:

¿Se siente últimamente con ansiedad o nervios que le afectan en su trabajo o en su bienestar? En caso afirmativo, ¿Cree que puede ser debido al tipo de trabajo que tiene?

¿Qué cree que le produce esa ansiedad? ¿Hay algún colectivo que le produzca reacciones desagradables, negativas, de temor o de rabia? ¿cómo reacciona?

- Desde cuando
- Quiénes:
- Cuando:
- Cuántas veces:
- Dónde:
- Por quién:

¿Cuáles son los conflictos más frecuentes en el distrito?, descríbalos

- Desde cuando
- Con quién:
- Cuando:
- Cuántas veces:
- Dónde:
- Por quién:

\* ¿Considera que trabajar en este distrito conlleva más riesgo (físico y psicológico), que en otras zonas?

\* ¿En qué situación ha sentido que podría perder el control? Descríbala. ¿Alguna vez lo ha perdido? ¿Cómo ocurrió?

\* ¿El trabajo específicamente en el distrito le genera estrés o malestar?, descríbalo.

\* ¿Su trabajo en el distrito ha afectado a su forma de pensar, de sentir y comportarse? descríbalo,

\* ¿Cómo actuaba antes en situaciones de riesgo dentro del ejercicio de su profesión? y ¿cómo actúa ahora?

\* ¿Su trabajo en el distrito ha afectado a su vida cotidiana? Cómo, de qué manera (a familia, aficiones, relaciones sociales...) ¿Este hecho se lo ha comentado a alguien?, (familia, amigos...) ¿Qué ha hecho para solucionar esta situación?

\* ¿Ha seguido algún tipo de tratamiento debido a este hecho o incidente? Preguntar si está tomando medicación.

\* ¿Ha recibido tratamiento psicológico o psiquiátrico por este incidente?, y ¿de qué tipo?

### **Ejemplo de modelo**

## **INFORMACIÓN PARA EL CONSENTIMIENTO INFORMADO**

Bienvenido al *Servicio de Atención Psicosocial de Seguridad Ciudadana*. La finalidad de este servicio es atender las demandas de atención psicosocial de los ciudadanos y las ciudadanas del Distrito Centro en materia de seguridad. Un segundo objetivo es ayudarnos a conocer la situación del distrito en materia de seguridad ciudadana, con el fin de adoptar las medidas adecuadas para una seguridad más adaptada a las diferentes necesidades de ciudadanos y colectivos. El fin último es el de promover una seguridad que facilite un clima de confianza y convivencia en el barrio. Ofrecemos un servicio a aquellas personas que tengan su residencia en el Distrito Centro de Madrid y que cumplan alguna de estas características:

- Que ellos o alguna otra persona de su entorno se encuentren en riesgo de integridad física o psicológica o que lo está padeciendo;
- Sentir temores o miedos sobre su integridad física o psicológica que le cohíban de realizar actividades en el barrio que de otra manera realizaría o conocer alguna persona que se encuentre en esta situación;
- Haber tenido recientemente en el barrio una experiencia negativa (de agresión o delito) que podría afectar a su integridad física o psicológica;
- Haber sido o estar siendo causante de un posible daño a la integridad física o psicológica de otra u otras personas o verse a si mismo en el riesgo de hacerlo;

A aquellas personas afectadas de una manera u otra en el ámbito de la seguridad ciudadana, podemos ofrecer servicios como:

- Evaluación del caso y orientación general sobre servicios a su disposición en el Distrito Centro de Madrid;
- Evaluación de la situación psicológica y social de la persona dentro del barrio;
- Orientación y apoyo para prevenir posibles situaciones de inseguridad en el barrio.
- Orientación y apoyo psicológico para afrontar los problemas y promover su autonomía e integración social dentro de su barrio;
- Orientación y apoyo para mejorar la relación de la persona o grupo con su entorno social, reducir la percepción de inseguridad, ansiedades y miedos sobre su entorno, mejorar el sentido de confianza y protección de su vida en el barrio, y por ello mejorar su bienestar y calidad de vida en su barrio.
- Apoyo en la convivencia de la persona, grupo, y entorno social y mediación en conflictos vecinales.

El servicio, ofrecido por psicólogos, es gratuito. A cambio solicitamos a la persona o grupo su autorización para la asistencia de estudiantes en prácticas a algunas de las sesiones y para el uso de la información para fines estrictamente de investigación científica

aplicada para la mejora de los métodos de seguridad ciudadana. Los datos y la información se tratarán siempre de forma totalmente confidencial, tendrán acceso a ellos únicamente los miembros del Equipo Psicosocial, y únicamente por motivos de la atención psicosocial o de investigación científica. El equipo se compromete a ocultar su identidad y a no divulgar sus opiniones, para lo cual mantendrá la adecuada custodia de sus datos personales. El psicólogo se reserva el derecho a romper con el principio de confidencialidad en caso de que el usuario revele información al psicólogo que pueda suponer o haber supuesto una clara agresión o daño a la integridad física o psicológica de otras personas o de ella misma, que suponga un claro motivo de delito, y del que no tenga constancia ninguna autoridad competente.

Tiene derecho a abandonar el servicio cuando lo deseé, incluso si la sesión ha comenzado. También tiene derecho a dar de baja sus datos personales de nuestra base de datos en el momento que lo deseé, solicitándolo en el despacho del proyecto, presencial o telefónicamente. Tiene también derecho a realizar reclamaciones al responsable del servicio. Por otro lado, el Servicio de Atención Psicosocial delimitará con el usuario de forma concreta, después de una evaluación adecuada, el alcance y objetivos del servicio, sus limitaciones y los compromisos de cada parte. El usuario entiende que el incumplimiento de los compromisos acordados con el psicólogo podría eximir a este de responsabilidad sobre los resultados del servicio. Le invitamos también a ponerse en contacto con nosotros posteriormente para solicitar información sobre la marcha del proyecto y sus resultados.

**CONSENTIMIENTO INFORMADO**

D/Da \_\_\_\_\_, de \_\_\_ años de edad, con DNI: \_\_\_\_\_, domiciliado en \_\_\_\_\_ calle \_\_\_\_\_, municipio \_\_\_\_\_ código postal \_\_\_\_\_ con teléfono \_\_\_\_\_, inscrito en el Programa de Promoción Comunitaria de la Seguridad Ciudadana del Distrito Centro de Madrid (sito en el Centro Comunitario Casino de la Reina, c/ Casino 3, Madrid 28012), de la IE Universidad,

**MANIFIESTA**

que ha recibido una información completa y adecuada sobre el Servicio de Atención Psicosocial de dicho programa y da su consentimiento libre y consciente, en plenas facultades físicas y mentales, para ser incluido como usuario de dicho servicio, y para que su información sea utilizada confidencialmente únicamente por los miembros del Equipo Psicosocial de dicho servicio, y exclusivamente para estudiar las mejores medidas para su bienestar y seguridad, y para uso de investigación científica.

Asimismo entiende que dicha autorización puede ser revocada en todo momento, para lo cual basta con notificar por escrito a los responsables del Programa.

En Madrid, a \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_

FIRMA:

## Anexo Capítulo 7.4.

### Folleto de programa formativo sobre roles profesionales y procedimientos de la metodología definida

(en el Distrito Centro de Madrid, España)



### Programa Formativo 2011

#### Nuevas especialidades profesionales para la ciudad compleja del S. XXI

El Programa Comunitario de Seguridad Ciudadana de Madrid presenta una serie de cursos para profesionales que trabajan a nivel de barrio o pequeña ciudad desde enfoques comunitarios. Están basados en un estudio internacional sobre las necesidades y problemas de la sociedad global, diversa y tecnológica de nuestro S. XXI, y sobre prácticas innovadoras para responder a sus retos.

En los cursos se trabajarán, de forma práctica, los métodos de actualidad y nuevos perfiles de diferentes especialidades del profesional de barrio, para estar al día y avanzar en una intervención que dé respuesta efectiva a los desafíos de la complejidad de

nuestra sociedad presente y futura. Con una metodología docente participativa y práctica, los estudiantes de los cursos serán protagonistas de su formación analizando y definiendo soluciones a casos y problemas concretos de su propio trabajo. El objetivo y a la vez requisito principal de los cursos es que el profesional aplique lo aprendido a su práctica cotidiana.

Destinado a profesionales de seguridad ciudadana, fiscalía y justicia, servicios sociales, gestión urbana y urbanismo, medio ambiente, salud comunitaria, educación social y psicología comunitaria.



Programa Comunitario  
de Seguridad Ciudadana

## A:

### Área de Seguridad Pública y Policia Comunitaria

**Destinatarios:** Profesionales de campos relacionados con la seguridad ciudadana y disciplinas relacionadas

- 1 Modelos y prácticas de seguridad ciudadana centradas en el barrio [26 horas]
  - 27-28 de enero
  - 3-4 de febrero
- 2 Procedimientos de la policía comunitaria [26 horas]
  - 10-11 febrero
  - 17-18 febrero
- 3 Nuevas tecnologías de seguridad ciudadana en el territorio [15 horas]
  - 24-25 febrero
- 4 Investigación de riesgos y cartografía de seguridad ciudadana [15 horas]
  - 3-4 de marzo
- 5 Pautas preventivas en seguridad ciudadana [18 horas]
  - 10-11 de marzo
- 6 Atención a la diversidad y los derechos humanos dentro de la seguridad ciudadana [20 horas]
  - 17-18 de marzo
- 7 La cooperación internacional en la seguridad ciudadana [18 horas]
  - 24-25 de marzo
- 8 Prácticas internacionales de policía comunitaria en la sociedad diversa. Prácticas en Europa [3 días]

#### Diploma de Experto en Prácticas de Policía Comunitaria [300 horas]

Recibirán el Diploma aquellos que completen 7 de los 8 cursos del Área (1, 2 y 6 obligatorios) + 3 cursos a elegir (incluyendo el curso restante de esta área y cualquiera de los cursos de las otras Áreas B y C) + un proyecto práctico (Practicum) a presentar en el Congreso Internacional sobre Seguridad en la Sociedad Diversa. 75% de asistencia obligatoria (en el total de los cursos).

## C:

### Otras Especialidades

**Destinatarios:** Profesionales y expertos de diferentes áreas sociales interesados en el trabajo sobre el territorio a nivel local y comunitario

- 1 Planificación y gestión urbanística comunitaria [18 horas]
  - 10-11 de mayo
- 2 Gestión del medio ambiente y del desarrollo ecológico del barrio [15 horas]
  - 12-13 de mayo
- 3 El perfil del agente de salud comunitaria [15 horas]
  - 17-18 de mayo
- 4 El perfil del psicólogo comunitario [15 horas]
  - 18-20 de mayo
- 5 El perfil del educador social comunitario [15 horas]
  - 24-25 de mayo
- 6 La gestión de la participación ciudadana a nivel de barrio [15 horas]
  - 28-29 de mayo
- 7 La promoción económica y sociolaboral del barrio [18 horas]
  - 31 de mayo-1 de junio
- 8 Estrategias y herramientas de comunicación local [18 horas]
  - 2-3 de junio
- 9 El perfil del agente social comunitario de seguridad ciudadana [15 horas]
  - 7-8 de junio
- 10 El promotor comunitario de la seguridad y la convivencia [15 horas]
  - 9-10 de junio
- 11 Métodos y perfiles profesionales en justicia de proximidad [26 horas]
  - 15-17 de junio
- 12 Taller: Habilidades de trabajo en equipos interinstitucionales [15 horas]
  - 15-16 de junio

## B:

### Área de Gestión Comunitaria

**Destinatarios:** Profesionales y expertos de diferentes áreas sociales interesados en la gestión local y comunitaria

- 1 Modelos y prácticas de la intervención y gestión integral del barrio [26 horas]
  - 31 de marzo y 1 de abril
  - 7-8 de abril
- 2 Procedimientos de gestión integral y técnicas de intervención comunitaria [26 horas]
  - 14-15 de abril
  - 28-29 de abril
- 3 Organización y gobernanza comunitaria [36 horas]
  - 8-9 de mayo
- 4 Prácticas internacionales de intervención y gestión comunitaria en la sociedad diversa. Prácticas en Europa [3 días]

#### Diploma de Experto en Gestión Integral Comunitaria [300 horas]

Recibirán el Diploma aquéllos que completen los 5 primeros cursos + 6 cursos a elegir (incluyendo el Curso 4 de este Área y cualquiera de los cursos de las otras Áreas A y C) + un proyecto práctico (Practicum) a presentar en el Congreso Internacional sobre Seguridad en la Sociedad Diversa. 75% de asistencia obligatoria (en el total de los cursos).

- Todos los cursos son gratuitos para el profesional.

- Requisitos:
  - Estar actualmente trabajando en campos aplicados relacionados con la temática del curso.

- Confirmar fechas concretas para cada curso.

#### Información e inscripciones

Programa Comunitario  
de Seguridad Ciudadana  
c/ Casino, 3 - 28008 Madrid  
TIC: 91 539 65 10

Dirección: Miguel Ángel Gómez Solís  
Gestor: Susana González Rueda  
[www.ie.edu/Universidad/seguridadinnova](http://www.ie.edu/Universidad/seguridadinnova)

Dirección académica y cuadro docente

Dirección académica > Miguel Ángel Gandarillas Solinis  
> La siguiente lista incluye algunos de los expertos que participarán como docentes:

**Javier Urra**  
Universitaria. Antiguo Defensor del Menor

**Rubén Martínez**  
Juez-Presidente del Harlem Community Justice Center, Nueva York

**Fernando Gacho Fuentes**  
Profesor de Psicología, Universidad Complutense de Madrid. Decano del Colegio Oficial de Psicólogos.

**José Purina Tojo**  
Catedrático de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad Politécnica de Madrid.

**Pedro Martín Gutiérrez**  
Profesor de Sociología, Universidad de Valladolid

**Manuel Montalvo Serrano**  
Profesor de Sociología, Universidad de Valladolid.

**David Martín Abadado**  
Responsable de Relaciones con las Minorías Culturales, Policía de Fuenlabrada.

**Maria Pilar Matral Medina**  
Experta en Políticas Locales. PFA Consultores.

**Paloma Padilla de Siquieras**  
Arquitecto y urbanista.

**Raúl Alonso Estébanez**  
Arquitecto y urbanista.

**Valentina Tancoso**  
Arquitecto y urbanista.

**Ricardo Chacón García**  
Concejala de Economía y Empleo, Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz.

**Jamal Bichos Bichos**  
Hipócrita en intervención social comunitaria.

**Ramón de Marco Sans**  
Sociólogo especializado en Inmigración.

**Mohamed Atil**  
Responsable Área Crímenes de Homicidio. Distrito Norte, Fuenlabrada.

**Nieves Gutiérrez Medina**  
Experta en Economía Social. PFA Consultores.

**José María García Gómez**  
Coordinador Equipo de trabajo Familias de Seguridad. Amnistía Internacional España.

**Betcolla Galán Pérez**  
Coordinadora territorial. OSAR.

**Kiran Vaghrwal**  
Brent Community Safety Partnership Unit, Londres.

**José Luis Pérez Gómez**  
Director del Departamento de Relaciones Ciudadanas, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

**Mª Jesús Gallego Ortín**  
Labour Asociados.

**Juan Manuel Camacho Grande**  
Subdirector General de Familia e Infancia. Ayuntamiento de Madrid.

**Juan Pedro Ruiz Sanz**  
Profesor de Ecología. Universidad Autónoma de Madrid.

**Equipo Educativo Aula de Ecología La Cebada del Retiro**  
Distrito de Retiro. Ayuntamiento de Madrid.

**Juan Francisco Franco Yagüe**  
Coordinador del Área de Menores en Conflicto Social. Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducción y Reinserción del Menor Infraior.

**José Manuel Martínez García**  
Profesor de Psicología. Universidad Autónoma de Madrid.

**Maria Jesús Martín López**  
Profesora de Psicología. Universidad Autónoma de Madrid.

**Monica Ver**  
Instituut voor Integratie en Sociale Werkaanleiding (ISW) Universiteit van Groningen, Países Bajos.

**Susana González Rueda**  
Programa Comunitario de Seguridad Ciudadana. IE University.

**Lorena Gómez Jiménez**  
Programa Comunitario de Seguridad Ciudadana. IE University.

**Miguel Ángel Gandarillas Solinis**  
Programa Comunitario de Seguridad Ciudadana. IE University.

Información e inscripciones



Programa  
Comunitario de  
Seguridad Ciudadana

c/ Osmo, 3 - 28006 Madrid  
Tel: 91 830 63 10  
Personas de contacto:  
Susana González  
[www.ie.edu/universidad/seguridadinnova](http://www.ie.edu/universidad/seguridadinnova)





## 9. El proyecto de investigación

*Seguridad en Diversidad: Investigación, diseño, y formación en metodología preventiva de seguridad ciudadana en contextos de alta diversidad social y cultural.*

El proyecto de investigación que ha llevado a este libro tuvo como finalidad el diseño de una metodología preventiva de seguridad ciudadana en contextos de alta diversidad social y cultural. El proyecto se centró en sistemas concretos de gestión y coordinación entre instituciones y agentes sociales, de seguridad y judiciales, y de definición de los roles, funciones y tareas de cada uno. Obedeció a la necesidad observada de una seguridad ciudadana sensible a las nuevas dinámicas sociales relacionadas con el rápido aumento de la diversidad surgida sobre todo del gran crecimiento de inmigración internacional en varios barrios de Madrid. El proyecto buscaba promover la participación y compromiso de las diferentes instituciones, agentes sociales, líderes comunitarios, y ciudadanos en el diseño y puesta a punto de métodos concretos de intervención preventiva primaria, secundaria, y terciaria, incluidas medidas situacionales y de disminución de la probabilidad de reincidencia. Se buscó que los protagonistas del proyecto fuesen los mismos actores sociales y de seguridad ciudadana, y contar con la participación ciudadana y profesional, para lo cual se desarrollaron distintas actuaciones de comunicación que a su vez buscaran la máxima difusión del proyecto en el marco institucional. Como objetivo estratégico se buscó aprovechar los recursos de la diversidad para promover la seguridad ciudadana como motor de la integración, convivencia y desarrollo de barrios que en general tienen en su degradación una de las raíces de sus problemas. Como resultado, se definió un sistema innovador, completo, y preparado de intervención preventiva de seguridad ciudadana, con programas formativos y mecanismos concretos. El proyecto supuso también en su parte aplicada un motor para impulsar un programa de servicios comunitarios relacionados con la seguridad ciudadana (El “*Programa Comunitario de Seguridad Ciudadana*”, ver en Anexo de este capítulo), el cual a su vez sirvió para enriquecer la información del proyecto de investigación, desde modelos de investigación-acción participativa.

En base a un estudio inicial bibliográfico se confeccionó un modelo teórico integrador de diferentes factores que afectan a la seguridad ciudadana, y que se ha presentado en este libro. De ahí se formularon una serie de hipótesis de trabajo que también han sido descritas más arriba. Como **hipótesis general formulamos que la diversidad social de un territorio local o comunitario supone netamente un recurso de seguridad ciudadana** (frente a que supone una dificultad para la seguridad ciudadana).

## **9.1. Objetivos**

Conocer en profundidad las necesidades en materia de seguridad ciudadana y las dinámicas relacionadas con los patrones delictivos habituales en barrios con alta diversidad.

- Estudiar las potencialidades de participación y colaboración ciudadana desde la diversidad de valores de convivencia.
- Evaluar y comparar la eficacia de las metodologías de prevención y promoción de la seguridad ciudadana utilizadas en la actualidad con otras metodologías y experiencias alternativas e innovadoras a nivel internacional.
- Diseñar metodologías y procedimientos de seguridad ciudadana preventiva que complementen a las actualmente existentes y que incluyan mecanismos de gestión y de coordinación entre órganos de seguridad ciudadana, y de estos con órganos judiciales, con servicios sociales y con otros organismos que pudiesen ser de aplicación para estos casos (consulados, servicios educativos, etc.).
- Analizar las necesidades formativas actuales para diseñar e implementar un programa de formación especializada para órganos de seguridad ciudadana y otros posibles organismos de intervención (órganos judiciales, servicios sociales...), a partir de un modelo interdisciplinar.
- Crear espacios de debate y difusión a nivel internacional de metodologías preventivas aplicadas a estos casos.
- Promocionar la cooperación internacional en materia de seguridad ciudadana.
- Facilitar la exportación y transferencia de programas formativos y de intervención a otros países de la Unión Europea con similares características, otros países de la Unión Europea o de terceros países (Magreb y América Latina).
- Diseñar modelos de promoción de la seguridad ciudadana como estrategia sinérgica de la convivencia, la integración y cohesión social, la construcción de valores compartidos, y el desarrollo comunitario en lugares con alta diversidad.
- Contribuir a través de la Investigación-Acción-Participativa a la integración, seguridad, empoderamiento y desarrollo comunitarios en comunidades socialmente fragmentadas de Madrid (como Lavapiés), donde las tasas de delincuencia se han incrementado en los últimos años.
- Identificar los recursos que la diversidad ofrece para la promoción de la seguridad como estrategia para el desarrollo y la integración comunitarios
- Fomentar la integración y el desarrollo comunitarios a través del fortalecimiento de los valores de la diversidad y los recursos para una comunidad segura y confiada. El uso de la prevención y promoción de la seguridad como una herramienta para el desarrollo comunitario es un enfoque innovador y prometedor, gracias a su gran potencial de participación.
- Evaluar dichos programas y difundir sus resultados a través de congresos y publicaciones.

## 9.2. Metodología y procedimiento

El proyecto tuvo un calendario de trabajo de tres años, finalizando en el Congreso Internacional sobre Seguridad en la Sociedad Diversa (Octubre de 2011).

### Diseño y procedimiento

El programa de investigación comenzó con un proyecto piloto en el Distrito Centro de Madrid (DCM), que partió de un estudio sobre las dificultades y retos de integración y desarrollo comunitario de barrios con alta diversidad social. El proyecto piloto identificó la seguridad ciudadana como factor o eje fundamental que ponía en riesgo este desarrollo, pero también como oportunidad para facilitar una convivencia en diversidad, que impulsase la integración y el desarrollo social en estos barrios. Se procedió al análisis de viabilidad de un programa de investigación, desarrollo, e innovación, a la planificación del diseño y procedimiento de desarrollo y a su puesta en marcha (para lo cual fue fundamental el apoyo de diferentes entidades públicas y privadas nacionales e internacionales y de la Comisión Europea).

El programa, en su proceso central, consistió en un trabajo de 3 años, con tres fases interrelacionadas (ver **Gráfico 6.1**): Investigación (1º año); diseño de metodología de seguridad ciudadana (2º año); y formación en metodología (3º año). Aunque cada periodo de tiempo se centró sobre una etapa, realmente en todo momento se realizaron actividades relacionadas con las tres etapas, enriqueciéndose mutuamente de con un enfoque de integración progresiva, que acabó confluviéndose sintéticamente en el Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana para la sociedad Diversa (ver **Gráfico 6.2**).

La primera etapa priorizó la investigación aplicada, con un diseño combinado hipotético-deductivo, de investigación comparada, y de investigación-acción participativa (Ver **Gráfico 6.3**). Esta última fue el principal método para obtener la información primaria del estudio de campo e integrar información cuantitativa (cuestionarios y encuestas), cualitativa (entrevistas individuales y grupales, observación participante) y participativa (técnicas grupales, talleres creativos, paneles Delphi, actividades de campo). La investigación empírica y estudio de campo más exhaustiva se centró sobre todo en el Distrito Centro de Madrid. Se recogió también información a través de visita de campo de otras 26 ciudades de 9 países.

Las técnicas de recogida de información primaria se utilizaron para obtener datos acerca de los diferentes campos sociales e institucionales que tienen que ver con la seguridad ciudadana: Necesidades, problemas y recursos sociales e informales relacionados con la seguridad ciudadana; Percepciones, sentimientos, representaciones, concepciones y discursos sociales sobre la seguridad ciudadana; Patrones y dinámicas de delincuencia; Métodos de seguridad existentes y tipos de recursos formales e informales relacionados con ámbitos de prevención, promoción y apoyo en seguridad ciudadana; propuestas de agentes sociales y de seguridad ciudadana, miembros de la comunidad, víctimas y personas infractoras.

En particular el estudio con metodología de investigación-acción participativa se basó en el trabajo de tres grupos de participación: El Panel de Expertos (grupo multidisciplinar de especialistas nacionales e internacionales específico para este proyecto), la Mesa de Espacios Públicos (profesionales de diferentes entidades trabajando sobre el terreno en el Distrito Centro de Madrid, ya previamente existente) y el Foro de Participación Ciudadana (ciudadanos de los 6 barrios del DCM, constituido por el Programa Comunitario de Seguridad Ciudadana, en el que se inserta este proyecto). Los tres grupos trabajaron con técnicas de análisis y creatividad grupal el diagnóstico de la situación y de la estructura y fluograma de los recursos que procuran responder los principales problemas de cada barrio y de todo el distrito, y la definición de medida, propuestas y métodos que den nuevas soluciones a los problemas no resueltos. Los resultados de los tres grupos también fueron integrados de forma participativa a través de técnicas grupales deliberativas y creativas. También fue integrada en todo ello de forma progresiva desde el Equipo Técnico organizador del Programa la información recogida de las actividades del Programa Comunitario de Seguridad Ciudadana (en el cuál se insertaba el proyecto de investigación), y en particular las del Servicio de Atención Psicosocial (servicio preventivo y apoyo a personas y grupos afectadas por problemas de inseguridad) y del Programa Formativo (en el que se formaron en los nuevos perfiles profesionales y nuevas metodologías a profesionales de diferentes campos, con pedagogía participativa de debate, análisis práctico y aplicación de las metodologías definidas a los problemas de su trabajo). En base a un diseño central hipotético-deductivo, esta información primaria fue contrastada e integrada con los resultados del estudio académico incluyendo la investigación bibliográfica y de datos cualitativos y cuantitativos procedentes de la investigación internacional comparada.

Esta investigación comparada obtuvo sus datos primarios a través de visitas de campo a buenas prácticas nacionales e internacionales con el fin de lograr un conocimiento profundo y global, base de los modelos para el diseño de la metodología de intervención de seguridad ciudadana. La confrontación de la realidad del Distrito Centro de Madrid con los modelos teóricos y aplicados de seguridad ciudadana a nivel internacional facilitó la comprensión y definición de los marcos de actuación en seguridad ciudadana.

El procedimiento permitió un diseño de progresiva integración de metodología de seguridad ciudadana, con herramientas, agentes, roles, funciones y programas de formación, con el objetivo de producir cambios en el sistema de prevención y promoción de la seguridad ciudadana. A través de las citadas técnicas participativas el modelo fue analizado grupalmente y modificado de acuerdo a la retroalimentación continua de expertos nacionales e internaciones, profesionales de diferentes campos, y ciudadanos del DCM en general. Las directrices del producto resultante (Sistema Integral de Seguridad Ciudadana) fueron sintetizadas en el proceso que culminó en el encuentro de todas las partes participantes nacionales e internacionales (el Congreso Internacional de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa).

## Técnicas y participantes

- Estudio bibliográfico y comparativo internacional. Se realizó un estudio internacional bibliográfico sobre modelos teóricos y aplicados comparativo incluyendo experiencias de países europeos y otros países con altas tasas de delincuencia (p.e., Brasil, EE.UU).
- Información secundaria. Se recogió información de fuentes ya disponibles de:
  - Estudios sobre el Distrito Centro de Madrid.
  - Estadísticas sobre el perfil demográfico y social del distrito Centro.
    - Padrón Municipal de Habitantes (2009)
    - Anuario Estadístico del Ayuntamiento de Madrid (2009)
  - Estadísticas sobre criminalidad en el distrito Centro
    - Estadísticas mensuales de Policía Municipal.
    - Estadísticas de criminalidad de la Comisaría del distrito Centro.



Las visitas de campo internacionales a lugares con problemas importantes y con buenas prácticas permitieron incorporar información primaria a la investigación comparativa.

### **Técnicas cuantitativas**

60 cuestionarios fueron administrados a vecinos, trabajadores, comerciantes y usuarios en los 6 barrios del DCM. El cuestionario incluía preguntas con escala de intervalo (que generó datos cuantitativos) y preguntas abiertas (que fueron integradas en el análisis cualitativo). El cuestionario buscaba aproximar introductoryamente a los investigadores en los principales problemas de cada barrio, y a la percepción de inseguridad y experiencia de victimización de las personas. No tuvo valor estadístico, ya que no siguió un procedimiento de muestreo riguroso.

### **Técnicas cualitativas**

En el Distrito Centro de Madrid:

- Entrevistas a profesionales y expertos (total 55 entrevistados)
- Entrevistas a infractores (total 18 entrevistados) seleccionados a través del conocimiento directo de los entrevistadores (seleccionados por su conocimiento previo en su trabajo con infractores del barrio), o a través de técnicas de observación participante). La totalidad de los infractores eran reincidientes con delitos menores (hurtos, menudeo de drogas) y en algunos casos con delitos mayores (robo a la fuerza, por métodos como el ahogo o el uso de armas blancas). Todos ellos realizaron al menos una parte de sus delitos en el Distrito Centro de Madrid. Además, se incluyó aquí el análisis de una entrevista en Tanger a un grupo de 3 amigos, de los cuales uno había delinquido en el Distrito Centro de Madrid, otro había estado en España una vez (los dos sin papeles) y el tercero era amigo de ellos. Los tres tenían intención de volver a España.
- Entrevistas a vecinos, víctimas, líderes comunitarios, comerciantes, (total 180 entrevistados)

En visitas de campo a buenas prácticas en metodologías de seguridad ciudadana.  
Países y ciudades visitadas:

- Brasil (Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Sao Paulo, Porto Alegre, Brasilia, Belem, y Manaus).
- Venezuela (Caracas)
- Holanda (Groningen, Enschede, Amsterdam)
- Marruecos (Tanger, Tetuán)
- Estados Unidos (Los Ángeles, Pasadena, San Francisco, Chicago, Indianápolis, Washington, y New York)
- Portugal (Lisboa)
- España (Madrid, Fuenlabrada, Algete, Badalona, Barcelona)
- Francia (Paris)
- Alemania (Berlin)

### Técnicas participativas.

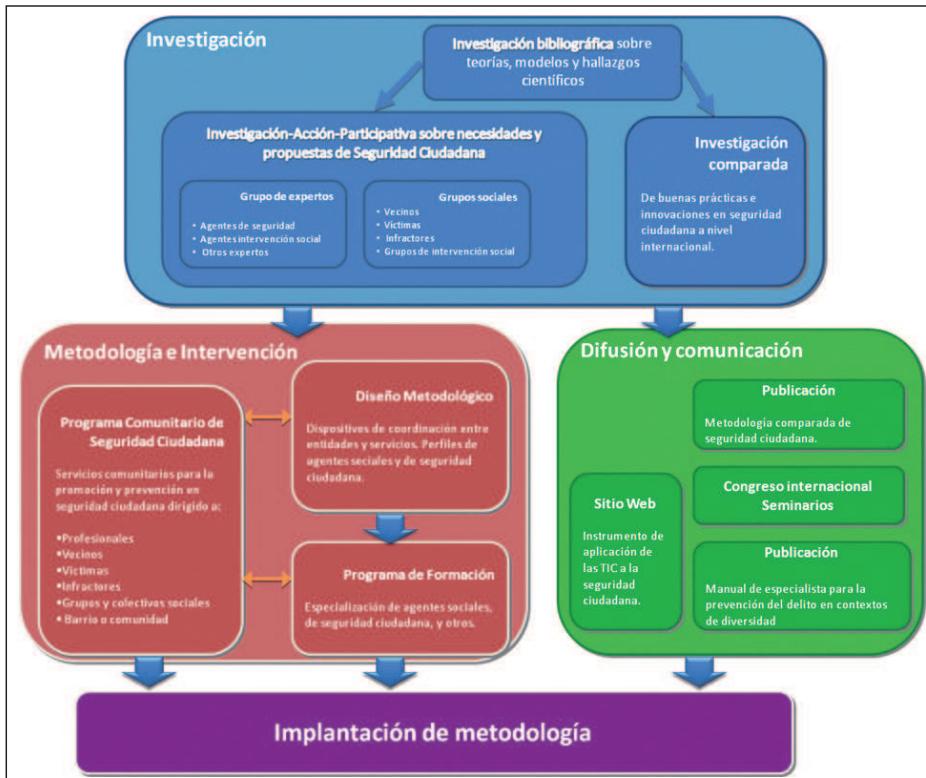
Se utilizaron dinámicas y técnicas grupales de análisis y creatividad con los siguientes grupos:

ACTIVIDAD	DETALLES	
<b>Panel de expertos</b>	Número de participantes	26
	Perfil de participantes	Expertos nacionales e internacionales de diversas áreas de intervención: Policía Nacional, Policía Municipal, Servicios Sociales, intervención social, Universidad.
<b>Mesa de Espacios Públicos del Distrito Centro de Madrid</b>	Número de participantes	20
	Perfil de participantes	Profesionales de intervención social que realizan actividades en los espacios públicos, profesionales del ámbito de la seguridad (Policía Municipal, Policía Nacional).
<b>Foro de Participación Ciudadana del Distrito Centro de Madrid</b>	Número de participantes	125. Del grupo principal de ciudadanos de todo el Distrito se constituyeron grupos por barrios y por ejes temáticos.
	Perfil de participantes	Vecinos, comerciantes, representantes de asociaciones de vecinos, comerciantes, inmigrantes; representantes de entidades de intervención social.
<b>Servicio de Atención Psicosocial</b>	Número de participantes	65
	Perfil de participantes	Vecinos del DCM con riesgo de victimización (o con episodio de victimización) o de infracción. Familias o grupos en conflicto. Profesionales de diferentes disciplinas.
<b>Programa Formativo (sobre perfiles profesionales de la metodología definida)</b>	Número de participantes	45
	Perfil de participantes	Profesionales de áreas sociales y de la policía.

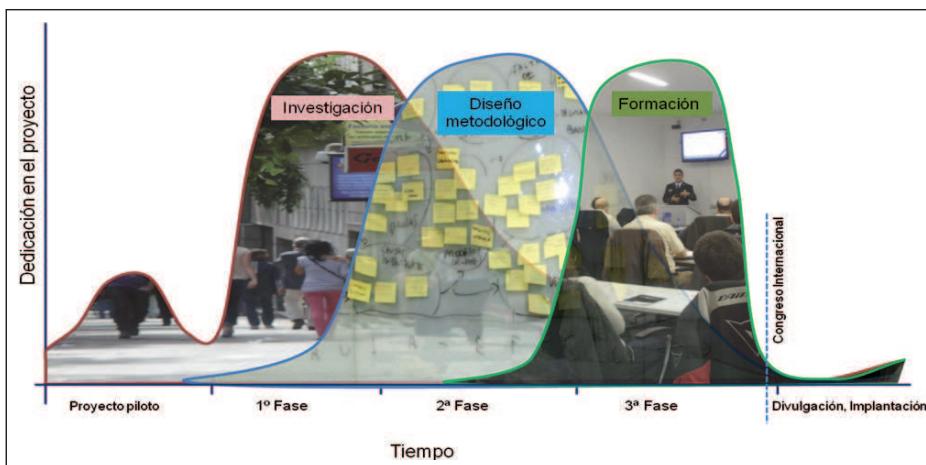


Diferentes actividades participativas con técnicas grupales de creatividad a nivel local e internacional fueron articuladas y confluyeron en un diagnóstico y metodología integral para la sociedad diversa.

**Gráfico 6.1.** Fases del procedimiento del Programa General.

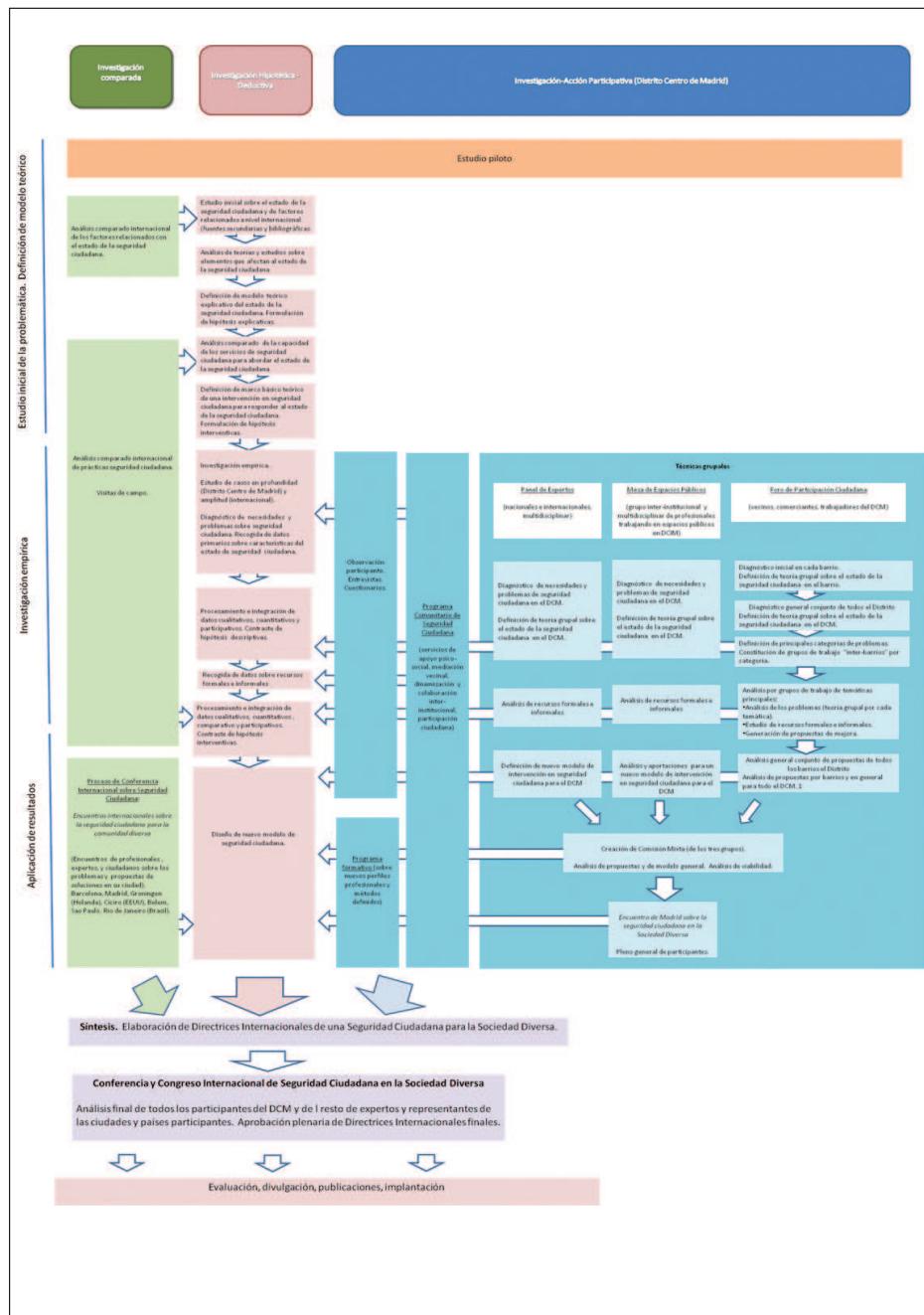


**Gráfico 6.2.** Dedicación a fases del proyecto.



# Manual de Seguridad Ciudadana para el Profesional en la Sociedad Diversa

**Gráfico 6.3.** Diseño y procedimiento de investigación.



### **9.3. Resultados y conclusiones**

Buena parte de los resultados, discusión y conclusiones de investigación se recoge en este libro, en particular lo que se refiere al estudio descriptivo y analítico de la seguridad ciudadana en nuestra sociedad actual. La metodología resultante que emana del estudio se desarrolla en el libro “Manual de Seguridad Ciudadana para el Profesional en la Sociedad Diversa”, de los mismos autores. Como ya se ha señalado y se puede observar en el Gráfico 6.3., los resultados y productos de la investigación comparativa son fruto de un proceso incremental en el que primero los diagnósticos y después en el diseño metodológico fueron analizados participativamente y afinados progresivamente con el “feedback” de los grupos participantes, especialmente en Madrid (España), pero también con actividades paralelas en las diferentes ciudades de los países participantes. Después de una definición concreta de la metodología de seguridad ciudadana para la sociedad diversa, el trabajo entre los grupos de las diferentes ciudades confluyó y desembocó en una síntesis de la principales principios y Directrices Internacionales de Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa, cuyo texto final fue debatido y aprobado por los representantes y portavoces de los grupos de las diferentes ciudades participantes en el Congreso Internacional sobre Seguridad Ciudadana en la Sociedad Diversa. Estas directrices fueron publicadas en la Memoria del Congreso, junto a otras directrices adicionales sobre temas más concretos pero identificados como de especial relevancia, y que también fueron finalmente debatidos y aprobados en el Congreso por expertos de diferentes países (Directrices Internacionales en Gobernanza Comunitaria, en Prácticas No Discriminatorias, y en el Derecho Universal al Hogar).

Los resultados de esta investigación han llevado a unos fructíferos productos aplicados a nuestra sociedad presente y futura, y que creemos que serán de gran utilidad en ámbitos como la eficiencia, la eficacia, la satisfacción de ciudadanos y profesionales, y la calidad de vida y bienestar de la comunidad diversa. Estamos convencidos de que la metodología resultante será de gran utilidad tanto en los contextos estudiados como en cualquier otro donde haya un interés por valorar y aprovechar la riqueza y diversidad de nuestras sociedades.



Portada del folleto informativo del Programa Formativo para profesionales de diferentes disciplinas, cuya metodología participativa supuso una rica aportación al estudio.

#### 9.4. Entidades organizadoras y participantes

El programa de investigación fue organizado por un equipo de investigación de la IE University. Muchos fueron los principales participantes de las diferentes instituciones que colaboraron en este programa. La siguiente lista incluye aquellas entidades que se implicaron directamente en el proceso de investigación:

##### Colaboradores oficiales:

- Departamento de Cooperación Internacional del Cuerpo Superior de Policía Nacional de España
- Clínica Médico-Forense de la Comunidad de Madrid
- European Forum for Urban Safety
- University of the West of England
- Departamento de Servicios Sociales del Distrito Centro del Ayuntamiento de Madrid

### Principales entidades colaboradoras:

Varios grupos fueron creados o participaron en el programa de investigación, de organizaciones como:

- Mesa de Espacios Públicos del Distrito Centro:
  - Asociación APRAMP (Asociación para la Protección, Reinserción y Atención de la Mujer Prostituida)
  - Asociación COGAM (Colectivo de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales)
  - Asociación Ibn Batuta (Asociación marroquí)
  - Asociación LUMBRE (Asociación de intervención con menores)
  - Centro de día municipal para adolescentes
  - Colectivo HETAIRA (Colectivo de trabajadoras del sexo)
  - Departamento de servicios a la ciudadanía del Ayuntamiento de Madrid
  - Servicio de Educación social del Ayuntamiento de Madrid
  - Centro Comunitario Casino de la Reina del Ayuntamiento de Madrid
  - Equipo de mediación comunitaria con drogodependientes en espacios públicos
  - Médicos del mundo- Proyecto de intervención en calle con trabajadoras del sexo
  - Samur Social – Equipo de Calle 10: intervención en calle con personas sin hogar
  - Servicio de dinamización de espacios públicos del Ayuntamiento de Madrid
  - Servicio de dinamización vecinal de la Federación de Asociaciones Vecinales de Madrid
  - Programa Comunitario de Seguridad Ciudadana
  - Policía Municipal de Madrid
  - Cuerpo Nacional de Policía
- Foro de Participación Ciudadana en Seguridad Ciudadana. Entidades con miembros participante:
  - Asociación de vecinos de Chueca
  - Asociación Madrileña de Vecinos, Comerciantes y Empresarios Distrito 12
  - Asociación Pitote
  - Asociación de Vecinos del Barrio Justicia
  - Asociación de Vecinos del Distrito Centro-Latina (AVECLA)
  - La Fuentecilla
  - Asociación Amigos de la Cornisa de las Vistillas
  - AHELPa (Asociación de Empresarios de Hostelería La Paloma)
  - Asociación Intercultural Gitana Yerba-buena

- Asociación de Madres y Padres de Alumnos del IES Lope de Vega
- AISE (Asociación de Inmigrantes Senegaleses en España)
- APRAMP
- Centro de Día de Menores de Cruz Roja
- Programa de información y atención a homosexuales y transexuales de la Comunidad de Madrid
- Asociación Cultural la Fuentecilla
- Asociación de Madres y Padres de Alumnos del IES San Isidro
- Colectivo Valiente Bangla
- Asociación de Comerciantes Nuevo Rastro Madrid
- Asociación de mayoristas de la zona centro de Madrid
- Movimiento Contra la Intolerancia
- Asociación de vecinos, comerciantes y empresarios Distrito 12
- Vecinos y vecinas no asociados
- Panel de Expertos. Entidades con expertos participantes:
  - Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid. España.
  - European Forum for Urban Security. Italia.
  - Fiscalía de menores. España.
  - Academia de Policía de la CAM. España.
  - Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infractor (ARRMI). España.
  - Comisaría de Policía Nacional del Distrito Centro. España.
  - Cuerpo Nacional de Policía. España.
  - Observatorio de Seguridad. Policía Municipal. España.
  - Policía Local de Fuenlabrada. España.
  - Unidad de Policía Municipal del Distrito Centro Norte. España.
  - Unidad de Policía Municipal del Distrito Centro Sur. España.
  - Servicios Sociales del distrito centro. España.
  - Instituto Sou da Paz. Brasil.
  - IE Universidad. España.
  - Universidad Autónoma de Madrid. España.
  - Universidad Complutense de Madrid . España.
  - University of the West of England. UK.
  - Tribunal Supremo. España.
  - Fiscalía Provincial de Madrid.

- Colegio Oficial de Ciencias Políticas y Sociología. España.
- Gabinete de Estudios de Seguridad Interior, Ministerio del Interior. España
- Comisaría del distrito Centro, del Cuerpo Nacional de Policía. España.
- Interurbano, Arquitectura y Urbanismo.

**Entidades que organizaron Encuentros en sus ciudades preparatorios de la Conferencia Internacional:**

- Movimento Segurança para Todos, Belem (Brasil).
- Instituut voor Integratie en Sociale Weerbaarheid, Universiteit van Groningen, Groningen (Países Bajos).
- IE Universidad, Madrid (España).
- Sou da Paz, São Paulo (Brasil).
- Núcleo de Educação em Direitos Humanos (NEDH). Rio de Janeiro (Brasil).
- Transit Projectes, Be City, ITD. Barcelona (España).
- The Town of Cicero, Chicago (USA).

**Otras entidades que contribuyeron al programa de investigación general en diferentes áreas:**

- Guàrdia Urbana de Badalona. España.
- Unijepol
- Plataforma por la Gestión Policial de la Diversidad
- Policía Municipal de Alcobendas
- Policía Municipal de Castellón
- Policía Municipal de Aranjuez
- Policía Municipal de Valladolid
- Policía Municipal de Teulada
- Policía Municipal de Alcalá de Henares
- Policía Municipal de Algete
- Centro Penitenciario de Segovia, España.

**Otras entidades colaboradoras:**

Colaboradores locales, en el proyecto de investigación del Distrito Centro de Madrid:

- Academia de Policía de la CAM.
- AEGAL
- Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeducación y Reinserción del Menor Infactor.
- AISE (Asociación de Inmigrantes Senegaleses en España)

- Amigos de la Cornisa de las Vistillas
- AMPA del IES Lope de Vega
- AMPA San Isidro
- APRECA Asociación de Comerciantes Preciados y el Carmen
- Asociación Amigos de la Cornisa de las Vistillas
- Asociación Cultural La Fuentevilla
- Asociación de Bangladesh en Madrid
- Asociación de Comerciantes del barrio de las Letras
- Asociación de Comerciantes del Barrio de Maravillas
- Asociación de Empresarios y Hosteleros de la Paloma
- Asociación de Vecinos de Chueca
- Asociación de vecinos de Justicia
- Asociación de Vecinos de las Cava y Costanillas
- Asociación de Vecinos del Distrito Centro-Latina (AVECLA)
- Asociación Madrileña de Vecinos, Comerciantes y Empresarios Distrito 12
- Asociación Pitote
- Asociación Sen Teranga
- Asociación Yerbabuena
- ATILA (Asociación de Vecinos y Comerciantes Tirso de Molina-Lavapiés)
- COGAM (Colectivo de Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales de Madrid)
- Colegio de C.C. Políticas y Sociología.
- Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid.
- Comisaría de Policía Nacional del Distrito Centro
- Cruz Roja. Técnico en participación comunitaria
- Cuerpo Nacional de Policía
- Fiscalía Provincial de Madrid.
- Movimiento contra la Intolerancia
- Observatorio de Seguridad. Policía Municipal
- Policía Local de Fuenlabrada.
- Programa de Información y Atención a Homosexuales y Transexuales de la CAM
- Servicios Sociales del Distrito Centro, Madrid.
- Triball
- Unidad de Policía Municipal del Distrito Centro Norte Madrid.
- Unidad de Policía Municipal del Distrito Centro Sur

- Universidad Autónoma de Madrid.
- Universidad Complutense de Madrid.

Colaboradores internacionales, en las visitas de campo del equipo de investigación para la investigación internacional comparada o en el proceso que concluyó en el Congreso Internacional:

#### **INGLATERRA**

- Brent City Council, London
- Brent City Police
- University of the West of England, Bristol
- Bristol Metropolitan Police
- London Metropolitan Police

#### **FRANCIA**

- European Forum for Urban Safety
- INHESJ
- National Police in Paris
- Préfecture de Police de Paris.
- Consejería de Interior, France Embassy in Madrid

#### **ALEMANIA**

- International Cooperation Unit, Berlin Police Department
- Spandau Prevention Unit, Berlin Police Department
- Neukölln Quartier Management Unit, Berlin Government.

#### **PAISES BAJOS**

- Instituut voor Integratie en Sociale Weerbaarheid, University of Groningen
- Groningen Politie, RRHH
- Politietop Divers, Holanda
- Universiteit Twente, Holanda
- Twente Politie, Holanda
- Amsterdam Politie, Holanda
- Amsterdam Politie, programa Divers, Holanda
- Wijkaanpak office, City of Amsterdam (Holanda)

#### **PORUGAL**

- Instituto de Ciencias Sociales (Universidad de Lisboa)
- Policia Nacional de Portugal
- Policía Municipal de Cascais

## **ESTADOS UNIDOS**

- U.S. Department of Justice, Community Relations Service
- Flintridge Center, Community Services Program Associate
- Community Services Division, Pasadena Police Department
- Community Relations Service (CRS), US Department of Justice
- Open Society Justice Initiative
- Arriba Juntos, Mission, San Francisco
- Mission Community Response Network, S. Francisco
- Chicago Police Department
- Mission Neighborhood Centers, S. Francisco
- Enlace Chicago
- Chicago Police Department 10th District
- University of Chicago Crime Lab
- Illinois Center for Violence Prevention
- Community Prosecution Division, Deputy Prosecuting Attorney, Cicero, Chicago
- Town of Cicero Police Department
- Corazón Community Services, Cicero, Illinois
- Indianapolis Community Justice Center
- U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, Washington
- U.S. Department of Justice, Civil Rights Division, Washington
- Association of Prosecuting Attorneys, Washington
- Red Hook Community Justice Center, New York
- Red Hook Community Justice Center, New York
- Harlem Community Justice Center, New York
- Community Board Eleven of Manhattan, New York
- Center for Court Innovation
- Bryant Park Foundation, New York

## **BRASIL**

- UCAM , Grupo de Estudos Estratégicos GEE-UFRJ, Rio de Janeiro
- Viva Rio, Rio de Janeiro
- Observatorio de Favelas, Rio de Janeiro
- Rede de Desenvolvimento da Maré, Rio de Janeiro
- ISP (Instituto de Segurança Pública) da Secretaria de Segurança do Governo do Estado, Rio de Janeiro

- Centro de Estudos de Segurança y Ciudadanía (CESEC)
- Policia Comunitaria de la Favela de Sta. Marta, Rio de Janeiro
- Fica Vivo, Belo Horizonte
- Sou da Paz, Sao Paolo
- Nucleo de Estudios de las Violencia USP, Sao Paolo
- Policia Militar, Policia Comunitaria do Estado, Sao Paolo
- Base Comunitaria de Segurança do Jardim Ranieri, 37º BPM, Sao Paolo
- Base Comunitaria de Segurança Praça Rotary, Sao Paolo
- Grupo de Pesquisa sobre Violencia y Segurança Publica, Sao Paolo
- IMED, Rio Grande do Sul
- PUCRS, Rio Grande do Sul
- Secretaría da Segurança Pública do Governo do Estado, Rio Grande do Sul
- Projecto Renascer da Esperança, Barrio Restinga , Porto Alegre
- CEL PM, Rio Grande do Sul
- Policia Comunitaria, Barrio Terra Firme, Porto Alegre
- Policia Comunitaria, Barrio Belem Novo, Restinga, Porto Alegre
- Grupo Escoteiros Negros, Belem Novo, Restinga, Porto Alegre
- Policia Civil de Belém, Pará
- Departamento de Sociología – Universidad Federal de Pará
- Casa de Estudos Hispano-Americanos, Pará
- Movimiento Segurança para Todos, Belém, Pará
- Presidente Conselho de Segurança Comunitaria do Tapania, Pará
- Departamento de Psicología en la UFAM, Manaus.
- Centro Socioeducativo - Carcel Menores, Manaus
- Director Centro Socioeducativo de Dagmar Feitosa (Carcel de menores)
- Ministério da Educação de Brasil
- PRONASCI, Ministério de Justicia
- Coordenador – Rede INFOSEG
- CONASP, Ministério Justicia, Brasil

#### **VENEZUELA**

- Universidad Central de Venezuela
- Policía Comunal de Caracas
- Comisario de Policía Comunal La Coromoto

### **MARRUECOS**

- Paideia Tanger
- Entreé Nationale en Tanger
- CEAR Tanger
- Atil, Tetuan

### **JAPÓN**

- Japon International Cooperation Agency (Jica).

### **Subvenciones**

El proyecto de investigación contó con el apoyo del programa de subvenciones del “Prevención y Lucha contra el Crimen” de la Dirección General de Justicia, Libertad, Seguridad de la Comisión Europea.



**Nos gustaría agradecer a todos los participantes de nuestro programa de investigación por su inestimable contribución.**





La seguridad ciudadana del Siglo XXI debe de responder a los retos de una sociedad actual compleja, diversa, en continuo cambio, abierta, global, móvil, tecnológica, e interconectada. El ciudadano informado exige los mismos derechos que todos abordando sus necesidades diferenciales. Los profesionales que trabajan directa o indirectamente la seguridad ciudadana deben saber planificar, programar, gestionar, ejecutar y evaluar el trabajo conjunto con otros agentes y con la comunidad para prevenir la inseguridad y promover la seguridad. Para ello, presentamos aquí un Manual de Seguridad Ciudadana para el Profesional en la Sociedad Diversa, fruto de un extensa investigación sobre buenas prácticas innovadoras en metodología de seguridad ciudadana en todo el Mundo. El Manual describe de forma completa el proceso de implantación y trabajo de la seguridad ciudadana en un territorio desde el enfoque de las corrientes más actuales. Imprescindible no solo para los agentes de policía a todos los niveles, también para cualquier profesional que quiera incorporar a su trabajo el ámbito de la seguridad ciudadana entendida desde la protección de una convivencia que respete los derechos de todos y cada uno de los ciudadanos en una comunidad local. Centrada en la sociedad diversa como valor universal, la metodología del manual procura estar libre de sesgos culturales, y por ello ser aplicable a cualquier ciudad y país.



ISBN 978-849923988-0

